

Analisis CSIS

Penyempurnaan Undang-undang Politik Menuju Konsolidasi Demokrasi

ANALISIS PERISTIWA

☐ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

Degradasi Reputasi SBY-JK, Pembangunan Citra dan
Upaya Mempertahankan Ketertiban Sosial

☐ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

Ekonomi Indonesia: Meningkatkan, Meski Perlahan

ARTIKEL

☐ Paradigma Arah Penyempurnaan Undang-undang Politik

☐ Demokratisasi Partai Melalui Iuran Anggota

☐ Fraksi, *Recalling* dan *Performance* Wakil Rakyat

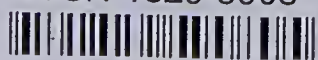
☐ Pemilu Presiden Untuk Mengefektifkan Pemerintahan Presidensial

☐ Demokratisasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum

☐ Paket RUU Politik: Substansi dan Masalah



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES



Analisis CSIS
Vol. 36, No. 2
Juni 2007

Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea, Lilies Achmadi

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

Analisis CSIS

Vol. 36, No. 2, Juni 2007

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

128-129

ANALISIS PERISTIWA

□ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Degradasi Reputasi SBY-JK, Pembangunan Citra dan Upaya Mempertahankan Ketertiban Sosial
Vidhyandika D. Perkasa dan Ignasius Ismanto

130-144

□ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Ekonomi Indonesia: Meningkatkan, Meski Perlahan
Deni Friawan

145-156

ARTIKEL

□ Paradigma Arah Penyempurnaan Undang-undang Politik

J. Kristiadi

157-166

□ Demokratisasi Partai Melalui Iuran Anggota

I Made Leo Wiratma

167-181

□ Fraksi, *Recalling* dan *Performance* Wakil Rakyat

M. Djadijono

182-198

□ Pemilu Presiden Untuk Mengefektifkan Pemerintahan Presidensial

M. Sudibjo dan H. Anton Djawamaku

199-217

□ Demokratisasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Arief Priyadi

218-226

□ Paket RUU Politik: Substansi dan Masalah

TA. Legowo dan M. Djadijono

227-239

PENGANTAR REDAKSI

Pembahasan tentang paket Rancangan Undang Undang (RUU) Politik saat ini secara ideal dimaksudkan untuk mengatur kerancuan yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia: RUU tersebut secara spesifik diarahkan pada upaya mendorong konsolidasi demokrasi, terutama yang terkait dengan penataan partai politik, peningkatan kualitas proses seleksi kepemimpinan nasional dan kualitas perwakilan melalui pelaksanaan pemilihan umum. Meskipun demikian, bagi sebagian kalangan penyusunan paket RUU Politik tersebut hanya dilihat sebagai langkah yang mengarah pada persiapan meyongsong pemilihan umum (Pemilu) tahun 2009. Analisis CSIS dengan tema "Penyempurnaan Undang-Undang Politik Menuju Konsolidasi Demokrasi" menyajikan serangkaian artikel yang mengemukakan tentang gagasan, catatan-catatan penting serta saran perbaikan yang perlu diakomodasikan dalam RUU bidang Politik tersebut.

J. Kristiadi melalui tulisan "Paradigma Arah Penyempurnaan Undang-undang Politik" menyatakan bahwa kerancuan dalam sistem pemerintahan kita dapat diperbaiki melalui perbaikan sistem kepartaian, seleksi kepemimpinan dan memperkuat basis struktur partai agar partai menjadi pilar demokrasi yang kredibel. Di samping itu, peningkatan kemampuan, efektifitas dan komunikasi serta memperjelas fungsi dengan melakukan pendidikan politik secara reguler dalam menjalankan fungsi pokok sosialisasi dan pendidikan politik yang dilakukan oleh partai politik, dapat mendorong kepemimpinan partai yang demokratis.

Dalam pandangan *I Made Leo Wiratma* partai politik terlihat belum secara jelas dan tegas menekankan prinsip kedaulatan anggota sebagai pilar utama pengorganisasian dan pengembangan partai politik secara demokratis. Kunci utama dari penegakan kedaulatan anggota partai politik adalah mewajibkan iuran anggota partai. Hal tersebut dinyatakan dalam tulisannya dengan judul "Demokratisasi Partai Melalui Iuran Anggota".

Sedangkan terkait dengan RUU tentang partai politik *M. Djadijono* mengemukakan pandangannya tentang proses pengambilan keputusan dalam partai politik, aturan tentang rekrutmen politik dan persaingan antar calon secara "fair" dalam tulisannya berjudul "Fraksi, *Recalling* dan *Performance* Wakil Rakyat".

Tulisan keempat tentang "Pemilu Presiden Untuk Mengefektifkan Pemerintahan Presidensial" oleh *M. Sudibjo* dan *H. Anton Djawamaku*, membahas tentang dimensi kompetisi yang fair dan partisipasi publik yang luas dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung (Pilpres). Dalam kaitan ini, RUU Pilpres perlu mengakomodasi satu persoalan lagi, yaitu pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden secara independen, bebas dari dukungan partai politik.

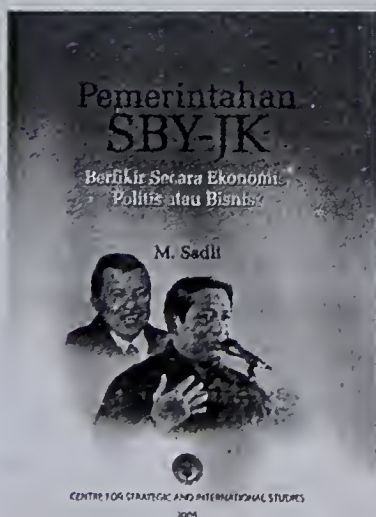
Selanjutnya melalui tulisan "Demokratisasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum", Arief Priyadi menyarankan adanya pemisahan antara penyelenggaraan pemilihan umum di tingkat lokal dan nasional. Hal ini dimaksudkan agar pemilih mempunyai kebebasan seluas-luasnya dalam menentukan pilihan tanpa terpengaruh "politik Jakarta".

Sementara itu dibagian akhir TA. Legowo dan M. Djadjono merangkum seluruh pembahasan tentang paket RUU politik dalam "Paket RUU Politik : Substansi dan Masalah". Pada intinya bahwa pemikiran-pemikiran yang mendasari telaah sebelumnya bertumpu pada paradigma yang menyatakan bahwa membangun demokrasi harus tetap dilakukan dengan cara-cara demokratis. Dengan cara ini, memang tidak terhindarkan kompleksitas maupun paradoks demokrasi dalam pengejawantahannya. Tetapi, meletakkan paradigma tersebut sebagai acuan untuk mendorong konsolidasi demokrasi adalah pilihan yang harus ditetapkan.

REDAKSI

PEMERINTAHAN SBY-JK

Berfikir Secara Ekonomis, Politis atau Bisnis?



Penulis: **M. Sadli**

Diterbitkan oleh *Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.*

Buku ini merupakan kumpulan beberapa tulisan M. Sadli yang berisi analisa atas berbagai masalah yang dihadapi bangsa Indonesia.

Sebanyak 98 tulisan yang terangkum dalam buku ini bukan saja mencerminkan ketajaman analisa M. Sadli terhadap berbagai masalah tersebut, melainkan juga mencatat proses dan perkembangan yang terjadi dalam periode 2004-2006, terutama menjelang pemilihan presiden secara langsung yang pertama kalinya, yang menghasilkan pasangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK).

Penerbitan buku ini dimaksudkan untuk menyebarluaskan analisa dan pandangan-pandangan M. Sadli yang sangat bermanfaat bagi mereka yang berminat untuk mengenal lebih jauh persoalan bangsa dan Negara Indonesia.

2006. Cetakan ke-1, 340 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-97-7, Rp 80.000,00
Ongkos kirim 20%, luar Jawa minimal Rp 25.000,00

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel (62 21) 386-5532, Fax (62 21) 380-9641, 384-7517
E-mail: csis@csis.or.id, Bank: BRI Jakarta-Tanah Abang, Rek.No. 0018-01-000211-30.1 a/n CSIS

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Degradasi Reputasi SBY-JK, Pembangunan Citra dan Upaya Mempertahankan Ketertiban Sosial

Vidhyandika D. Perkasa dan Ignasius Ismanto

A. PENDAHULUAN

Menurut survey terakhir yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada bulan Maret 2007, kepuasan publik terhadap kinerja Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla menembus batas psikologis 50%, di mana kurang dari 50% dari pemilih nasional yang merasa puas dengan kinerja pemerintah tersebut. Menurut LSI, tingkat kepuasan publik terhadap kinerja Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merupakan yang terendah sejak dua setengah tahun lalu pada saat dilantik menjadi Presiden. Lebih lanjut menurut LSI, dibandingkan sekitar 2,5 tahun yang lalu (November 2004), tingkat kepuasan terhadap pemerintahan SBY menurun 30% dan dibandingkan Desember 2006, kepuasan publik pada kinerja SBY menurun 17%.¹

Meskipun terjadi penurunan kepuasan publik terhadap kinerja SBY, dibandingkan dengan calon-calon Pilpres lainnya yang kemungkinan akan bertarung pada tahun 2009 seperti Megawati, Wiranto dan Hidayat Nur Wahid, popularitas SBY masih tetap yang paling unggul. Bila pemilihan Presiden diadakan pada bulan Maret 2007, Presiden SBY akan memperoleh 39,2%, sedangkan Megawati 25,5%, Wiranto 5,7%, dan Hidayat Nur Wahid akan memperoleh 3,2%.²

Situasi ini agaknya dimanfaatkan oleh SBY untuk tetap berusaha menaikkan citranya sekaligus reputasinya di sisa 2 tahun pemerintahannya dengan cara menonjolkan kebijakan-kebijakan populisnya, sekaligus ingin pula menunjukkan kemampuannya mempertahankan ketertiban sosial. Seperti yang akan dibahas dalam

¹ <http://www.lsi.or.id/riset/218/popularitas-sby-jk-menurun-menembus-batas-psikologis>.

² <http://www.lsi.or.id/riset/218/popularitas-sby-jk-menurun-menembus-batas-psikologis>.

ulasan situasi perkembangan politik ini, kebijakan-kebijakan tersebut termanifestasikan melalui fenomena-fenomena politik seperti pemberantasan korupsi (kasus Bulog dan transfer dana Tommy Soeharto dari BNP Paribas yang melibatkan Yusril Ihza Mahendra dan Hamid Awaludin), penyelesaian kasus IPDN, dan *Reshuffle* Kabinet.

Jalan SBY memang tidak bakal mulus karena terlepas dari upayanya untuk menaikkan citranya, pihak oposisi sudah dengan makin nampak nyata berusaha untuk 'menggoyangkan' penerintahannya, misalnya dengan diungkitnya mengalirnya dana Departmen Kelautan dan Perikanan (DKP) untuk mendukung kampanye SBY pada Pemilihan Presiden (Pilpres) 2004, pernyataan kontroversial mantan ketua MPR Amien Rais bahwa SBY menerima dana dari Amerika Serikat untuk mendukung kampanyenya³ maupun pekerjaan-pekerjaan rumah yang masih menuntut penyelesaian yang tuntas dari SBY, seperti kasus lumpur Lapindo dan mencari dalang pembunuh aktivitis HAM, Munir. Selain peristiwa-peristiwa di atas, tinjauan perkembangan situasi politik ini juga akan membahas deklarasi Partai Kebangkitan Nasional Ummat (PKNU).

B. TRAGEDI IPDN

Kampus Institut Pendidikan Dalam Negeri (IPDN) di Jatinangor Jawa Barat

kembali menarik perhatian publik setelah Cliff Muntu, seorang praja tingkat II dari Manado, Sulawesi Utara ditemukan tewas secara tidak wajar. Pihak kampus IPDN mengeluarkan pernyataan bahwa Cliff meninggal karena penyakit liver, tetapi alasan ini tidak dapat diterima oleh pihak keluarga Cliff, aparat kepolisian maupun oleh publik. Kematian Cliff memang diliputi oleh beberapa kejanggalan-kejanggalan. Pada waktu aparat kepolisian hendak memeriksa TKP (tempat kejadian perkara), mayat korban ternyata dibawa ke Rumah Sakit Al Islam di Bandung. Polisi juga dihadang sekitar 50 mahasiswa IPDN pada waktu hendak memeriksa jenazah korban. Dengan pengawasan ketat korban akhirnya dibawa ke Rumah Sakit Hasan Sadikin untuk diotopsi.⁴

Kejanggalan lain adalah ditemukannya tujuh bekas suntikan formalin di perut Cliff yang disinyalir sebagai upaya untuk menutupi penyebab kematian Cliff yang sebenarnya.⁵ Setelah dilakukan otopsi, penyebab kematian Cliff disimpulkan sebagai akibat dari kekerasan dan penganiyaan. Korban mengalami perdarahan pada jantung, bagian kemaluan dan memar di kepala serta paru-paru membengkak.⁶

Kasus kematian Cliff Muntu menjadi semakin 'hangat' setelah seorang dosen senior IPDN, Inu Kencana Syafei, mem-

³ Sampai tulisan ini dibuat, kasus dana DKP masih menjadi perdebatan, sedangkan kasus Amien Rais dan tuduhannya justru mengalami anti-klimaks dengan pernyataan 'damai' yang disepakati Amien Rais dan SBY.

⁴ *Suara Karya*, 4 April 2007.

⁵ Menurut seorang dokter suntikan formalin hanya boleh dilakukan satu kali dan dilakukan melalui urat kaki dan bukan perut (*Suara Pembaruan*, 7 April 2007).

⁶ *Koran Tempo* 5 April 2007.

beberkan segala 'bentuk ketidak-beresan' yang terjadi di kampus IPDN selama bertahun-tahun yang cenderung tidak pernah diungkap secara jujur, yaitu tidak saja aksi kekerasan yang berdampak pada kematian, penganiayaan berat dan ringan, tetapi juga seks bebas, narkoba, pencurian, dan perkelahian.⁷ Sebagai akibat dari kevakalannya, Inu Kencana Syafei tidak saja diprotes oleh para mahasiswanya dan koleganya di IPDN, tetapi oleh Departmen Dalam Negeri juga dibebaskan-tugaskan dari segala aktivitas mengajar.⁸

Menanggapi kematian Cliff Muntu, Mendagri *ad interim* Widodo AS membentuk tim investigasi guna mengusut kematian

⁷ Menurut Inu Syafei, sedikitnya 37 siswa IPDN meninggal karena kekerasan. Pernyataan Inu diumumkan oleh Sekretaris Jenderal Departmen Dalam Negeri, Progo Nurdjaman. Menurut Progo tercatat 29 orang siswa meninggal saat kuliah, itu pun hanya tiga yang disebabkan oleh kekerasan. Sisanya akibat kecelakaan lalu lintas, sakit atau tsunami (*Koran Tempo* 9 April 2007). Terlepas dari berbagai kontroversi yang berkembang, dari berbagai sumber yang dihimpun pada tahun 2000-2004 jenis pelanggaran dan jumlah praja yang dikeluarkan adalah sebagai berikut: Penganiayaan berat: 35 kasus dan 8 praja dikeluarkan; Penganiayaan ringan 9.000 kasus; Narkoba 125 kasus dan 5 orang dikeluarkan; Mencuri 9.500 kasus dan 18 orang dikeluarkan; Pelecehan seksual 150 kasus dan 17 orang dikeluarkan; Perkelahian 75 kasus dan Free Sex 660 kasus (*Suara Pembaruan*, 5 April 2007).

⁸ Meskipun penonaktifan Inu dipertanyakan publik, menurut Kepala Pusat Penerangan Departmen Dalam Negeri, penonaktifan Inu adalah untuk memudahkan investigasi kasus di IPDN (*Kompas*, 11 April 2007). Setelah menjalani sejumlah pemeriksaan, Inu akhirnya diperbolehkan mengajar kembali (*Republika*, 11 April 2007).

Cliff. Dari hasil investigasi yang didukung hasil otopsi jenazah korban, Cliff Muntu dipastikan meninggal sebagai akibat penganiayaan dan kekerasan fisik yang dilakukan oleh sekitar 10 praja tingkat III yang dilakukan di Barak DKI. Selain Cliff, ada sekitar 27 mahasiswa lainnya yang menjadi korban kekerasan fisik tersebut.⁹ Pasca pengumuman penyebab kematian Cliff, berbagai reaksi yang keras dari publik bermunculan. Anggota DPR beragam suaranya. Ada yang mengusulkan dibubarkannya IPDN. Ada pula usulan IPDN dilebur ke universitas dibawah Depdiknas sesuai UU tentang Sisdiknas. Perlunya pengawasan lebih lanjut terutama dalam aspek kurikulumnya diungkap oleh Mendiknas Bambang Sudibyo. Menurut Mendiknas, sistem dan kurikulum pendidikan IPDN selama ini melanggar UU Sisdiknas. IPDN berada di bawah Depdagri, padahal semua pendidikan kedinasan, kecuali akademi kemiliteran dan kepolisian harus tunduk pada UU Sisdiknas.¹⁰

Selain Mendiknas, pihak-pihak lain juga menuding kurikulum dan sistem sebagai penyebab salah kaprahnya pendidikan di IPDN. Ada usulan Departmen Dalam Negeri membenahi manajemen IPDN yang berkaitan dengan tata cara pengelolaan para praja di asrama.¹¹ Gubernur Lemhanas, Muladi menuding pola-pola militeristik yang diajarkan di IPDN sebagai penyebab kekerasan sehingga perlu dihapuskan. Muladi yang juga mantan Menteri Kehakiman menuding kuri-

⁹ *Koran Tempo*, 5 April 2007.

¹⁰ *Suara Karya*, 10 April 2007.

¹¹ *Kompas*, 5 April 2007.

kulum yang salah serta kesalahan sistem dan pengawasan pengelolaan sekolah sebagai penyebab kekerasan-kekerasan yang terjadi.¹² Gubernur Sulawesi Utara, SH Sarundajang juga berencana menggugat IPDN atas tewasnya Cliff dan anggota DPRD Sulut minta pembubaran IPDN.¹³ Sementara, beberapa Gubernur lain juga mengancam akan memboikot pengiriman mahasiswanya ke IPDN. Ada usulan pula untuk mengaudit anggaran IPDN serta menunda pencairan anggaran IPDN tahun 2007 sebesar 150,8 miliar.¹⁴

Gencarnya reaksi keras dari publik tentang kekerasan di IPDN serta wacana *quo vadis* IPDN yang mengancam ketertiban sosial dalam bentuk keresahan-keresahan masyarakat yang timbul sebagai akibat dari peristiwa tersebut membuat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono turun tangan. Presiden mengeluarkan 6 langkah pembenahan IPDN: *Pertama*, investigasi dan penegakan hukum atas meninggalnya Cliff Muntu dan memberi saksi kepada mereka yang bersalah. *Kedua*, IPDN diminta menunda penerimaan praja baru untuk tahun ajaran 2007/2008. *Ketiga*, kegiatan internal praja yang disebut Wahana Bina Praja dibekukan, baik di dalam maupun luar kampus. *Keempat*, organisasi pengasuhan direformasi dan dirombak. *Kelima*, pengawasan kegiatan ekstrakurikuler praja di dalam maupun diluar dilaksanakan lembaga secara penuh dan intensif; dan *keenam*, membentuk tim evaluasi lintas de-

partmen dan non departmen untuk mengevaluasi secara menyeluruh sistem, metodologi, pengasuhan, kurikulum dan kegiatan lainnya.¹⁵ Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2007, mantan Menteri Negara Otonomi Daerah, Ryaas Rasyid memimpin tim ini.

Sebagai tindak lanjut dari Keputusan Presiden tersebut, Menteri Dalam Negeri menonaktifkan Rektor IPDN I Nyoman Sumaryadi dan mengangkat Johanis Kaloh sebagai Pelaksana Tugas Rektor IPDN. Proses hukum terhadap pelaku kekerasan yang mengakibatkan kematian Cliff Muntu juga mulai di proses secara hukum. Sekitar 11 praja tingkat III ditahan, tujuh di antaranya dipecat dengan tidak hormat dan diwajibkan mengembalikan uang sebesar Rp 13 juta sebagai ganti uang pendidikan mereka selama ini.¹⁶ Dekan Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN Lexie M. Giroth juga dijadikan sebagai tersangka dan ditahan dengan dugaan pemalsuan dokumen kematian Cliff maupun terlibat dalam penyuntikan formalin ke tubuh Cliff. Iyeng Sopandi, penyuntik formalin ke tubuh Cliff juga ditetapkan sebagai tersangka.¹⁷ Proses hukum juga berlangsung bagi pelaku kekerasan yang mengakibatkan kematian praja Wahyu Hidayat di tahun 2003. Sepuluh mantan praja yang sebagian besar telah menduduki jabatan sebagai Pegawai Negeri Sipil di beberapa daerah dipecat.¹⁸

¹² *Koran Tempo*, 5 April 2007.

¹³ *Kompas*, 12 April 2007.

¹⁴ *Koran Tempo*, 12 April 2007.

¹⁵ *Suara Pembaruan*, 13 April 2007.

¹⁶ *Suara Karya*, 9 April 2007.

¹⁷ *Kompas*, 19 April 2007.

¹⁸ *Suara Pembaruan*, 24 April 2007.

Setelah bekerja selama satu bulan 5 hari Tim Pelaksana Evaluasi Penyelenggaraan IPDN yang dipimpin Ryaas Rasyid bertemu Presiden SBY dengan analisis hasil evaluasi timnya. Menurut Ryaas Rasyid, masalah utama IPDN menyangkut kepemimpinan, manajemen kelembagaan dan sistem pendidikan. Dengan demikian, ada tiga opsi yang ditawarkan: *Pertama*, meneruskan sekolah Pamong Praja di Jatinangor dengan sistem yang berubah sama sekali, dan bukan lagi sekolah kedinasan. Perekrutan dan perlakuan akan di tata ulang dan kurikulum serta nama IPDN akan diubah. *Kedua*, membangun Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) di lima wilayah untuk mengakomodasi 33 provinsi. *Ketiga*, dilakukan pendidikan kedinasan murni sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yaitu hanya menerima lulusan S-1 untuk pendidikan keahlian pemerintahan tanpa gelar di Institut Ilmu Pemerintahan.¹⁹ Ryaas Rasyid menjamin dengan opsi-opsi ini tindak kekerasan di IPDN akan dapat ditekan.

Sementara menunggu keputusan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akan 'nasib' IPDN yang akan ditentukan akhir Juni atau awal Juli 2007, proses hukum terhadap para praja yang melanggar peraturan dan tata tertib masih terus berlangsung. Ironisnya, kasus-kasus kekerasan baru juga bermunculan dan tuntutan pembubaran IPDN juga tetap disuarakan, misalnya dari anggota DPD.²⁰

Kasus IPDN telah menimbulkan banyak misteri dan inti dari masalahnya tidak semata-mata hanya bisa didasari karena adanya faktor kekerasan, kematian, pelanggaran-pelanggaran lainnya maupun adanya kesalahan sistem dan kurikulum di institusi tersebut. Yang justru menarik, terlepas dari berbagai macam 'pelanggaran-pelanggaran' yang terjadi, selama ini institusi ini cenderung 'untouchables'. Menarik untuk dikaji adalah siapa yang bermain dibalik 'kekokohan' IPDN dan atas dasar kepentingan apa dan untuk siapa? Dari kaca mata ekonomi politik dan melihat besarnya dana operasional IPDN, tuntutan mengaudit institusi tersebut merupakan salah satu langkah yang tepat. Merombak total sistem dan kurikulum di IPDN seperti yang ditawarkan oleh tim evaluasi yang dibentuk Presiden SBY merupakan saran yang tepat pula.

Ditengah upaya membenahi IPDN, patut dikaji juga mengapa baru pada pemerintahan SBY-JK ini kasus IPDN mulai mendapat perhatian yang serius padahal proses pelanggaran-pelanggaran sudah terjadi sejak beberapa tahun yang lalu. Terlepas dari misteri yang menyelimuti keberadaan IPDN, semoga proses investigasi, evaluasi dan hukum benar-benar didasari aspek keadilan dan tidak menggunakan fenomena IPDN sebagai komoditas politik semata atau memenuhi kepentingan-kepentingan sempit pihak-pihak tertentu.

C. KASUS-KASUS KORUPSI: MASIH TEBANG PILIH?

Kasus-kasus penanganan korupsi masih menjadi isu yang hangat dalam paruh

¹⁹ Kompas, 25 Mei 2007.

²⁰ Kompas, 15 Juni 2007.

waktu pemerintahan SBY-JK. Wacana yang berkembang masih sekitar keseriusan SBY dalam menangani kasus-kasus korupsi secara adil dan merata dan bukan tebang pilih. Masyarakat menilai ada kasus-kasus korupsi yang ditangani dengan landasan politis dan bukan berdasarkan hukum. Kasus-kasus korupsi yang jelas nampak ada pelanggaran hukumnya justru tidak ditangani. Dengan demikian, kasus-kasus korupsi seperti pisau bermata dua: bisa menaikkan citra pemerintahan SBY, akan tetapi juga bisa 'dipakai' untuk menjatuhkannya.

Kasus-kasus korupsi yang menonjol adalah kasus Bulog dan dana Tommy Soeharto yang disimpan di sebuah bank di Eropa yang melibatkan mantan Menteri HAM Hamid Awaludin dan mantan Menteri Sekretaris Negara Yusril Izha Mahendra.

Kasus Korupsi di Bulog

Citra buruk Bulog sebagai gudang para koruptor agaknya masih akan melekat setelah kepala Bulog Widjanarko Puspoyo²¹ dijadikan tersangka dan ditahan di LP

²¹ Mantan petinggi-petinggi Bulog lainnya yang pernah ditahan adalah Sapuan (mantan Wakil Kepala Bulog) atas tuduhan penggelapan dana Yayasan Kesejahteraan Karyawan (Yanatera) pada tahun 2000; Beddu Amang (mantan Kepala Bulog) atas kasus tukar guling tanah milik Bulog ke Goro Batara Sakti pada tahun 2000; dan pada tahun 2002 Rahardi Ramelan (mantan Kepala Bulog) atas kasus penyalahgunaan dana nonbudgeter Bulog (*Kompas*, 15 Maret 2007).

Cipinang.²² Kasus yang mengantarkan Widjanarko ke LP Cipinang itu bermula dari terjalannya kerja sama antara Bulog dengan PT Lintas Nusa Pratama (LNP) dan PT Surya Bumi Manunggal (SBM) dalam proyek pengadaan 22 ribu ekor sapi potong dari Australia pada tahun 2001. Sapi-sapi tersebut disiapkan untuk pasokan Lebaran, Natal dan Tahun Baru. Namun, pengadaan sapi itu tidak terwujud. Padahal sapi potong itu telah dibayar.²³

Karena kasus tersebut, Negara dirugikan hingga Rp 11 miliar. Bulog telah membayar uang Rp 5,7 milyar kepada PT LNP untuk pengadaan 1.150 sapi. Bulog telah pula mengucurkan dana sebesar Rp 4,9 miliar kepada PT SBM untuk mendatangkan 1000 ekor sapi.²⁴ Meskipun Widjanarko bersedia mengembalikan kerugian negara tersebut, namun menurut pihak kejaksan tindakan tersebut tidak menghapus pidana korupsi yang disangkakan kepadanya.²⁵

Setelah proses investigasi berlanjut yang didukung melalui proses pengeledah-

²² Selain Widjanarko, telah ditahan pula pejabat-pejabat Bulog lainnya, yaitu Tito Pranolo (mantan ketua tim monitoring yang juga Direktur Pengembangan IT Bulog), Imanusafi, Ruchiyat Subandi, Nawawi dan MR Mikaramba (*Koran Tempo*, 15 Maret 2007).

²³ *Media Indonesia*, 21 Maret 2007.

²⁴ *Media Indonesia*, 21 Maret 2007.

²⁵ Menurut pembela Widjanarko Puspoyo, Alamsyah Hanafiah, kliennya justru dianggap sebagai korban penipuan dari PT LNP dan PT SBM. Widjanarko justru telah melakukan tindakan hukum dengan melaporkan kedua PT tersebut, yang dinilai telah merugikan negara ke pihak kepolisian dan kejaksan (*Bisnis Indonesia*, 16 Maret 2007).

an, baik rumah maupun kantor dan ruang kerja Widjanarko Puspoyo di Bulog dan PT Adaya Multikreasi, telah ditemukan bukti-bukti korupsi baru. Widjanarko Puspoyo dihadang oleh tiga kasus dugaan korupsi yang terjadi pada tahun 2002-2005 dengan nilai yang sangat besar. Menurut pemberitaan media, kasus-kasus tersebut berkaitan dengan dugaan impor beras, kasus pembangunan kantor Bulog dan aliran dana kesalah satu partai, termasuk menerima hadiah oleh pejabat (gratifikasi) dalam pengadaan komoditas Bulog.²⁶

Kasus besar kedua yang ditangani yang melibatkan Widjanarko Puspoyo, menyangkut impor beras. Diduga ada aliran dana ilegal dari Vietnam Southern Food Company (VSFC). Dana sebesar US\$ 1,555 juta mengalir dari VSFC kepada PT Tugu Dana Utama melalui rekening Dirutnya Laksmi Setyanti Karmahadi. Dari jumlah itu, US\$ 1,2 juta mengalir ke rekening PT Arden Brigda Investment (ABI) milik Widjokongko Puspoyo, adik Widjanarko Puspoyo, di Bank Bukopin. Uang itu juga mengalir ke rekening istri Widjanarko, Endang Ernawati di BII dan HSBC sebesar US\$ 109,470 juta. Uang juga mengalir ke rekening anak kedua Widjanarko, Rinaldy, sebesar Rp 3,809 milyar dan ke rekening Widjanarko sebesar US\$ 30 ribu.²⁷

Sejak menjabat sebagai Kepala Bulog, kekayaan Widjanarko Puspoyo meningkat

dengan signifikan. Asetnya berupa rumah, tanah tersebar di berbagai kota, dan mobil serta uang. Proses hukum terhadap dana ilegal kasus impor beras berlanjut dengan memanggil isteri Widjanarko, Endang Ernawati; anak Widjanarko, Rinaldy dan Winda; menantu Andre Djuanda (suami Winda); Widjokongko Puspoyo dan wanita berinisial ERN, yang dianggap sebagai isteri muda Widjanarko, untuk dimintai keterangan. Widjokongko akhirnya juga dijebloskan ke penjara. Proses penyitaan aset dan pemblokiran rekening keluarga Widjanarko masih juga terus dilakukan. Kasus terbaru yang sedang ditangani Kejaksaan adalah dugaan korupsi kredit macet dalam pengadaan mesin pengering gabah di Jawa Timur yang melibatkan Bank Bukopin. Menurut Kejaksaan kasus tersebut diduga merugikan negara sebesar Rp 65 miliar.²⁸

Sebagai akibat dari maraknya kasus korupsi yang melibatkan Widjanarko Puspoyo, pemerintah akhirnya mengganti Kepala Bulog dan jajaran Direksinya. Kepala Bulog dijabat oleh Mustafa Abubakar. Sedangkan Bambang Prasetyo sebagai Direktur Operasional, Saeen Ahmadi sebagai Direktur Keuangan, dan Agus Syaifullah sebagai Direktur SDM dan Umum.²⁹

Meskipun pemerintah sudah menunjukkan keseriusannya dalam menangani kasus-kasus korupsi di Bulog, pemerintah seyogyanya tetap menelusuri kasus-kasus yang lain sampai akar-akarnya. Seperti yang

²⁶ *Bisnis Indonesia*, 24 Maret 2007 dan *Koran Tempo*, 24 Maret 2007.

²⁷ *Republika*, 7 April 2007 dan *Media Indonesia*, 12 April 2007.

²⁸ *Kompas*, 26 Juni 2007.

²⁹ *Kompas*, 22 Maret 2007.

diberitakan media massa, ada dugaan pula aliran dana Bulog ke partai Politik.³⁰ Kejaksaan belum memberi fokus pada kasus ini meski membenarkan adanya aliran dana ini ke partai politik tersebut. Pemerintah dan Kejaksaan memang harus membuktikan ke publik bahwa kasus-kasus korupsi yang ditangani (atau tidak ditangani) memang 'murni' bernuansa hukum dan bukan karena alasan-alasan politis; suatu tantangan berat bagi pemerintahan SBY-JK.

Kasus Tommy Soeharto dan BNP Paribas

Anak kesayangan mantan Presiden Soeharto kembali menarik perhatian masyarakat setelah perusahaan miliknya Garnet Investment Limited of Trident menggugat secara perdata Banque National de Paris and Paribas (BNP Paribas), yang berkantor di Guernsey Inggris. BNP Paribas digugat karena tidak bersedia memenuhi permintaan transfer uang sebesar 36 juta euro (Rp 400 miliar) milik Tommy Soeharto.³¹

BNP Paribas tidak melaksanakan instruksi transfer karena Tommy diduga terlibat kasus korupsi di Indonesia sehingga dana yang disimpan di BNP Paribas pun dipertanyakan statusnya, karena dianggap sebagai bagian dari *money laundering*. Royal Court of Guernsey, akhirnya mengundang pemerintah Indonesia untuk terlibat dalam perkara ini sebagai pihak ketiga. Pemerintah

Indonesia berkepentingan untuk 'mengamankan' dana Tommy di Bank tersebut karena Tommy dianggap 'berhutang' kepada negara. Beberapa perusahaan Tommy seperti mobil nasional (PT Timor Putra Nasional), perusahaan penerbangan Simpati dan Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (BPPC) dianggap bermasalah.³²

Pengadilan di Inggris akhirnya mengeluarkan permintaan pemerintah Indonesia untuk membekukan uang Tommy di BNP Paribas tersebut.³³ Pembekuan tersebut bersifat sementara, sampai Tommy dapat membuktikan asal usul uang tersebut. Sementara hal yang lebih menarik dari kasus Tommy Soeharto dan BNP Paribas ini adalah kejadian di tahun 2004. Pada tahun tersebut, dengan dibantu law firm Ihza dan Ihza, yang didirikan mantan Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra, Tommy Soeharto berhasil mencairkan dana yang disimpan di BNP Paribas sebesar US\$ 10 juta. Kecurigaan BNP Paribas bahwa uang tersebut adalah hasil korupsi berhasil 'diatasi' oleh Yusril Ihza Mahendra, yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Kehakiman. Melalui 'surat sakti' yang dikeluarkan Zulkarnain Yunus – bawahan Yusril di Departmen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, uang tersebut berhasil dicairkan.³⁴

³⁰ *The Jakarta Post*, 26 March 2007 dan *Koran Tempo*, 7 April 2007.

³¹ Menurut referensi lain jumlah uang Tommy Soeharto di Bank tersebut berjumlah 60-70 juta euro (*Media Indonesia*, 26 January 2007).

³² *Kompas*, 11 Januari 2007. Menurut Kejaksaan, BPPC berhutang Rp 1,75 triliun pada koperasi dan petani cengkeh. Tommy hanya membayar Rp 800 miliar yang dibayar sebagian dengan cengkeh (*Kontan* No 16 Tahun XI, 22 Januari 2007). Proyek Mobil Timor merugikan negara sebesar Rp 3,1 triliun (*Koran Tempo*, 26 Januari 2007).

³³ *Kompas*, 24 Januari 2007.

Yang lebih aneh lagi, uang tersebut masuk melalui rekening Departmen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia yang merupakan rekening pemerintah. Proses pencairan dana terus berlangsung sampai tahun 2005 waktu Yusril diganti Hamid Awaludin dengan kementerian yang berganti nama menjadi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Baik Yusril maupun Hamid mengatakan bahwa uang itu halal dan tidak terkait *money laundering*. Alasan dipakainya rekening pemerintahan tersebut menurut Hamid karena memang syarat hukum yang berlaku di Inggris.³⁵

Baik Yusril maupun Hamid juga mengaku telah melaporkan transfer uang tersebut ke Kejaksaan Agung, Bank Indonesia dan Departmen Keuangan dan sekaligus minta ijin pemakaian rekening pemerintah. Anehnya, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengatakan bahwa Departmen Keuangan tidak pernah memberi ijin pencairan dana tersebut melalui rekening pemerintah di Departmen Hukum dan HAM. Sri Mulyani malah tidak pernah menerima surat permohonan ijin penggunaan rekening tersebut.³⁶ Seperti juga halnya Sri Mulyani,

Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh, ketika itu juga membantah keterangan Yusril, yang menyebutkan bahwa pihaknya menyetujui pencairan uang Tommy tersebut.³⁷

Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menegaskan bahwa penggunaan rekening Departmen Hukum dan HAM untuk pencairan uang Tommy jelas telah menyalahi etika dan tidak pantas secara moral.³⁸ Perbuatan tersebut oleh ICW dianggap telah melanggar Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Pencucian Uang.³⁹ Tuntutan publik untuk mengusut tuntas kasus pencairan dana Tommy Soeharto yang melibatkan dua menteri: Yusril Ihza Mahendra dan Hamid Awaludin semakin gencar.⁴⁰ Dengan adanya kasus ini, 'status' jabatan menteri Yusril dan Hamid pun dipertanyakan oleh masyarakat. Ada tuntutan supaya Yusril dan Hamid diganti atau dinon-aktifkan.⁴¹

Ditengah kritikan terhadap kedua menteri tersebut, Wakil Presiden Jusuf Kalla malah mendukung tindakan Hamid Awaludin dalam kasus pencairan dana ini. Kalla juga menganggap uang tersebut bukan

³⁴ Menurut informasi di media, Yusril menjamin pada BNP Paribas bahwa Tommy tidak dalam proses penyelidikan korupsi, tetapi sedang diadili karena kasus pembunuhan. Yusril juga mengaku mendapatkan informasi tentang status dana Tommy dari Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang mengatakan dana tersebut bukan *money laundering*. Tetapi ketua PPATK membantah telah memberi keterangan tersebut (*Koran Tempo*, 3 Maret 2007).

³⁵ *Media Indonesia*, 6 Maret 2007.

³⁶ *Bisnis Indonesia*, 8 Maret 2007.

³⁷ *Media Indonesia*, 8 Maret 2007.

³⁸ *Kompas*, 30 Maret 2007.

³⁹ *Kompas*, 5 April 2007.

⁴⁰ Kedekatan Tommy dengan kedua menteri tersebut tidak saja terjadi dalam kasus dana transfer dari BNP Paribas, tetapi juga dalam pemberian remisi pada waktu Tommy Soeharto menjadi narapidana. Remisi Tommy didapat pada waktu Departmen Hukum dipimpin oleh Yusril Ihza Mahendra dan Hamid Awaludin (*Koran Tempo*, 20 Maret 2007).

⁴¹ *Koran Tempo*, 21 Maret 2007.

hasil korupsi sehingga tidak perlu dicurigai.⁴² Menurut ICW, pernyataan Kalla ini dianggap mendahului penyelidikan. Sementara, kasus ini sangat jelas nuansa politisnya sehingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pun sulit mengambil tindakan tegas. Yusril dan Hamid pun terkesan dilindungi oleh 'benteng politik' yang kuat, salah satunya oleh Wakil Presiden Yusuf Kalla. Pada waktu terjadi tuntutan *reshuffle* kabinet, kasus ini kembali mencuat disertai desakan untuk menonaktifkan Yusril dan Hamid. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akhirnya mengambil kebijakan untuk mengganti kedua menteri tersebut. Kasus ini telah 'dipakainya' sebagai kartu truf untuk menaikkan pamornya ditengah semakin terpuruknya citra dan tingkat kepuasan publik atas kinerja pemerintahannya, yang keputusan ini akhirnya disetujui Wakil Presiden Yusuf Kalla.

D. DEKLARASI PARTAI KEBANGKITAN NASIONAL UMMAT

Sebuah partai politik baru dengan nama Partai Kebangkitan Nasional Ummat (PKNU) di deklarasikan pada 31 Maret 2007. Pendeklarasian partai baru ini berbeda dengan pendeklarasian partai-partai yang telah ada sebelumnya, dimana mereka umumnya dideklarasikan di ibukota Jakarta. Sedangkan partai baru ini dideklarasikan di daerah yang jauh dari pusat kekuasaan yaitu di Pondok Pesantren Langitan, Tuban, Jawa Timur. Meskipun dideklarasikan di daerah, partai

baru itu tidak memposisikan sebagai partai lokal⁴³. Sejumlah kalangan kiyai NU (Nahdlatul Ulama) senior yang menamakan diri mereka sebagai Tim 17⁴⁴ telah berperan penting dalam kelahiran PKNU. Mereka itu umumnya-pun memiliki pengaruh yang cukup kuat di daerah-daerah kantong NU.

Daerah-daerah kantong NU itu, sekaligus merupakan basis dukungan politik yang penting bagi PKB (Partai Kebangkitan

⁴³ Pengurusan PKNU mengumumkan bahwa dalam waktu yang relatif singkat partai baru ini telah mendirikan kantor kepengurusan di sejumlah daerah, yaitu sebanyak 31 kantor DPW (Dewan Pimpinan Wilayah) pada tingkat provinsi, serta 200 kantor DPC (Dewan Pimpinan Cabang) pada tingkat kabupaten di seluruh wilayah provinsi di Indonesia (*Detik. Com*, 23 Maret 2007).

⁴⁴ Ke-17 Kiyai yang tergabung dalam Tim 17 dan berperan membidani kelahiran PKNU itu, yaitu: (1) KH. Abdullah Faqih (Langitan, Widang, Tuban, Jawa Timur), KH. Ma'ruf Amin (Tanara, Banten), (2) KH. Abdurrochman Chudlori (Tegalrejo, Magelang, Jawa Tengah), (4) KH. Ahmad Sufyan Miftahul Arifin (Panji, Situbondo, Jawa Timur), (5) KH. M. Idris Marzuki (Lirboyo, Kediri, Jawa Timur), (6) KH. Ahmad Warson Munawir (Krapyak, DI Jogjakarta), (7) KH. Muhaiminan Gunardo (Parakan, Temanggung, Jawa Tengah), (8) KH. Abdullah Schal (Bangkalan, Jawa Timur), (9) KH. Sholeh Qosim (Sepanjang, Sidoarjo, Jawa Timur), (10) KH. Nurul Huda Djazuli (Ploso, Kediri, Jawa Timur), (11) KH. Chasbullah Badawi (Cilacap, Jawa Tengah), (12) KH. Abdul Adzim Abdullah Suhaimi, MA (Mampang Prapatan, DKI Jakarta), (13) KH. Mas Muhammad Subadar (Pasuruan, Jawa Timur), (14) H. A. Humaidi Dakhlan, Lc (Banjarmasin, Kalimantan Selatan), (15) KH. M. Thahir Syarkawi (Pinrang, Sulawesi Selatan), (16) Habib Hamid bin Hud Al-Atthos (Cililitan, DKI Jakarta), (17) KH. Aniq Muhammadun (Pati, Jawa Tengah) (*Media Indonesia*, 27 Mei 2007).

⁴² *Koran Tempo*, 24 Maret 2007.

Bangsa), partai yang dideklarasikan oleh K.H Abdurrahman Wahid (Gus Dur) bersama-sama dengan kiayi NU lainnya dalam menghadapi pemilu 1999 maupun pemilu 2004. PKNU juga dipandang sebagai 'sempalan' (pecahan partai) PKB karena PKNU didirikan oleh sejumlah kalangan kiayi NU, yang sebelumnya ikut aktif membesarkan PKB. Kedua partai itu-pun mengandalkan basis dukungan politik yang sama, yaitu massa NU yang umumnya terkonsentrasi di pedesaan Pulau Jawa. Hal yang menarik dari kelahiran PKNU ini adalah mengkaji dinamika hubungan antara PKNU, NU (Nahdlatul Ulama) sebagai organisasi sosial keagamaan yang terbesar di Indonesia dan PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), partai yang selama ini memperoleh dukungan yang besar di kalangan warga NU.

Dukungan sejumlah kalangan kiayi NU terhadap pendeklarasian PKNU menjadi fenomena yang menarik. Mereka yang sebelumnya merupakan pilar penting bagi PKB dalam membangun komunikasi politik pada tingkat *grassroots*, kini mereka justru mengalihkan dukungan politik mereka pada partai baru, PKNU. Apa yang melatarbelakangi fenomena itu, dan apa dampak manuver penarikan dukungan politik sejumlah kalangan kiayi NU itu terhadap PKB. Akankan pendeklarasian PKNU menjadi ancaman serius bagi PKB dalam menghadapi pemilu 2009, menarik untuk diamati.

Pendeklarasian PKNU merupakan bentuk kekecewaan sejumlah kalangan kiayi senior NU terhadap PKB. Ketua Dewan Syuro PKNU, Abdurrahman Choudori, misalnya, mengemukakan bahwa sekalipun

pada awalnya ulama NU membesarkan PKB, namun pada tataran struktural PKB dipandang tidak lagi sejalan dengan harapan kiayi dan ulama NU (*Sinar Harapan*, 4 April 2007), bahkan PKB dianggap terlalu sekuler (*Media Indonesia On Line*, 20 Mei 2007). Penarikan dukungan sejumlah kalangan kiayi senior NU terhadap PKB, dan kemudian aktif membidani pendirian PKNU ini-pun telah lama dilatar-belakangi oleh konflik internal PKB yang berkepanjangan. Setidaknya ada dua momentum yang telah membawa PKB ke dalam polarisasi yang tajam itu. *Pertama*, penyelenggaraan Muktamar PKB yang ke-2 yang berlangsung di Semarang pada 16-18 April 2005. Hasil Munas II di Semarang menetapkan K.H Abdurrahman Wahid sebagai Ketua Dewan Syuro PKB serta menetapkan Muhaimmin Iskandar sebagai Ketua Umum DPP PKB. Hasil Munas II di Semarang itu sekaligus mengundang kontroversi karena penyelenggaraan Munas dianggap cacat hukum⁴⁵.

Kedua, penyelenggaraan Munas II di Surabaya pada 1-2 Oktober 2005. Sejumlah kalangan yang tidak puas terhadap hasil Munas II di Semarang pada akhirnya melakukan manuver tandingan dengan menyelenggarakan Munas yang berlangsung di Surabaya. Munas tandingan di Surabaya menetapkan Choirul Anam sebagai Ketua Umum DPP PKB, dan KH

⁴⁵ Cacat hukum yang dimaksudkan adalah adanya berbagai pelanggaran terhadap prosedur yang telah ditetapkan oleh anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai (AD/ART) selama penyelenggaraan Munas II di Semarang (*Pikiran Rakyat*, 30 Mei 2005).

Abdurrahman Choudori sebagai Ketua Dewan Syuro PKB. Munas Semarang dan Munas Surabaya membawa PKB dalam dualisme kepengurusan dan konflik yang berkepanjangan. Keputusan Mahkamah Agung (MA) pada akhirnya memenangkan hasil Munas Semarang dalam mengakhiri dualisme kepengurusan PKB. Keputusan MA itu pula yang pada akhirnya mendorong kubu pendukung Munas tandingan Surabaya membangun suatu partai baru yang dinamakan PKNU. Partai baru ini-pun dipimpin oleh Choirul Anam, ketua umum DPP PKB versi Munas tandingan Surabaya.

PKNU dan PKB pada dasarnya mengandalkan basis dukungan politik mereka dari kalangan NU. Bagi PKNU, membangun basis dukungan politik dari kalangan NU, terlebih dalam menghadapi pemilihan umum 2009 tentu merupakan tantangan yang tidak mudah⁴⁶. Meskipun telah banyak partai-partai politik yang secara serius menggalang basis dukungan politik mereka dari kalangan NU, seperti Partai Nahdlatul Ummah (PNU), Partai Kebangkitan Umat (PKU), termasuk Partai SUNI, namun belum ada yang mampu menandingi PKB dalam merebut simpati dukungan warga NU. Azyumardi Azra menilai bahwa PKB dipandang sebagai 'partai NU' yang *par excellence* (*Jaringan Islam Liberal*, 12 Agustus 2001). Dukungan organisasi NU serta figur

kepemimpinan, tampaknya masih merupakan faktor penting dalam menggeser status PKB sebagai partai NU yang *par excellence* itu. Tantangan serius lainnya bagi PKNU sebagai partai baru, demikian pula bagi partai-partai baru lainnya, akan sangat dipengaruhi oleh perkembangan politik Indonesia yang semakin tidak menguntungkan bagi kelangsungan bagi partai-partai politik yang baru berdiri. Peningkatan ambang batas perolehan kursi partai politik di DPR (*electoral threshold*) yakni dari 3 persen menjadi 5 persen menjadi salah satu tantangan berat bagi partai-partai politik baru. Sebaliknya, bagi partai-partai politik yang lebih awal, lebih berpeluang melakukan konsolidasi. Peningkatan persyaratan *electoral threshold* itu setidaknya akan melindungi kepentingan partai politik yang telah mapan dari kemungkinan ancaman bagi masuknya pelaku-pelaku baru. PKB sebagai salah satu partai politik yang telah mapan saat ini pun sangat berkepentingan untuk melakukan penyederhanaan partai politik, yaitu dengan mendukung peningkatan persyaratan *electoral threshold* dalam pemilu 2009 yang akan datang. Kehadiran PKNU tampaknya tidak akan menjadi ancaman yang serius bagi PKB dalam menghadapi pemilu 2009.

E. PERGANTIAN KABINET

Presiden SBY akhirnya mengumumkan perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu pada 7 Mei 2007. Perombakan kabinet ini dilakukan untuk yang kedua kalinya selama masa pemerintahannya. Dalam perombakan itu, sebanyak tujuh 7 (tujuh)

⁴⁶ Ketua Umum PKNU Choirul Anam memperkirakan bahwa partai baru yang dipimpinnya itu diperkirakan akan mampu meraih 18 persen suara dalam pemilihan umum 2009 (*Tempointeraktif*, 31 Maret 2007; *Sinar Harapan*, 4 April 2007).

menteri dan pejabat setingkat menteri mengalami penggantian dan pengalihan tugas. *Pertama*, Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia (HAM) Hamid Awaluddin digantikan oleh seorang politisi senior yang kini sebagai Ketua Fraksi Partai Golkar, Andi Mattalatta. *Kedua*, Menteri Sekretaris Negara Yusril Izha Mahendra digantikan oleh Hatta Radjasa yang sebelumnya menjabat sebagai Menteri Perhubungan. *Ketiga*, Menteri BUMN (Badan Usaha Milik Negara) Sugiarto diganti oleh Sofyan Djalil yang sebelumnya Menteri Informasi dan Komunikasi (Infokom). *Keempat*, Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Saifullah Jusuf diganti oleh Lukman Edy, seorang politisi (Sekjen PKB). *Kelima*, Jaksa Agung Rahman Saleh diganti oleh Hendarman Supandji, yang sebelumnya menjabat sebagai Pelaksana Tugas Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Korupsi dan Ketua Timtas Tipikor (Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi). *Keenam*, Menteri Perhubungan yang sebelumnya dipimpin oleh Hatta Radjasa diganti oleh Jusman Syafei Djamal, Mantan Direktur PT Dirgantara Indonesia, yang kini menjabat pula sebagai Komisi Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT). *Ketujuh*, Menteri Infokom yang sebelumnya dipimpin oleh Sofyan Djalil kini diganti oleh Muhammad Nuh, Mantan Rektor Institut Teknologi Surabaya (ITS).

Perombakan kabinet yang dilakukan oleh Presiden SBY ini mengundang pertanyaan menarik, terutama yang menyangkut mengenai alasan yang mendasari perombakan kabinet itu. Mengapa Presiden SBY melakukan *reshuffle* kabinetnya untuk yang kedua kalinya? Bagi masyarakat awam

pada umumnya, perombakan kabinet yang kedua ini sesungguhnya bukan menjadi isu politik yang krusial, khususnya sejak Presiden SBY melakukan perombakan kabinet pada 2005 yang lalu. Walaupun pemerintah SBY dihadapkan pada meningkatnya tekanan politik sehubungan dengan kontroversi dari sejumlah kebijakan yang ditempuhnya, seperti: kebijakan pemotongan subsidi BBM, kebijakan impor beras — dan diperparah oleh memburuknya kondisi sosial-ekonomi masyarakat, seperti bencana alam, serta penyakit endemik yang meluas di sejumlah daerah, serta meningkatnya pengangguran dan kemiskinan, wacana perombakan kabinet — tidak menjadi konsumsi opini publik. Sebaliknya, wacana pergantian kabinet justru dipicu oleh kalangan elite politik yang diduga berkembang seiring dengan kepentingan politik mereka, terlebih bila momentum itu dikaitkan dengan persiapan partai-partai dalam menghadapi pemilu 2009 yang semakin dekat.

Kepentingan partai-partai politik merupakan salah satu fenomena yang menarik dalam memahami tekanan perombakan kabinet itu. Partai Golkar, misalnya, merupakan salah satu partai yang secara sistematis mendesak wacana perombakan kabinet itu. Golkar memang telah lama berkepentingan terhadap perombakan kabinet itu. Perombakan kabinet diharapkan membuka peluang bagi partai Golkar untuk menempatkan kader-kadernya dalam pemerintahan. Golkar yang merupakan kekuatan politik terbesar, sekalipun bukan mayoritas di parlemen, memiliki *bargaining* politik yang relatif lebih besar dalam mempengaruhi politik pemerintahan. Bahkan dukungan

partai Golkar terhadap pemerintahan koalisi SBY-Kalla dipandang tidak sebanding dengan manfaat politik (*political reward*) yang diterimanya.

Dalam sistem pemerintahan presiden-siil, pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri kabinet merupakan hak prerogatif presiden. Namun, realitas politik yang masih dicirikan oleh sistem *multi party* yang belum stabil, seperti di Indonesia; perombakan kabinet juga dituntut untuk memperhitungkan konfigurasi kekuatan politik di parlemen. Presiden SBY memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Namun, Presiden SBY diusung oleh partai (Partai Demokrat) yang memiliki suara yang relatif kecil di parlemen. Sehingga Pemerintahan SBY memerlukan koalisi dengan partai-partai lain dalam mengamankan agenda program pemerintahannya. Dalam membangun koalisi itu tidak dikenal prinsip 'free lunch'; *bargaining* kekuatan-kekuatan politik menjadi faktor penting yang selalu diperhitungkan dalam membangun koalisi itu. Oleh sebab itu, perombakan kabinet tidak hanya sekedar dipandang untuk memenuhi raihan teknis-administrasi pemerintahan, yaitu meningkatkan kinerja para menteri, tetapi juga menjadi arena untuk mengakomodasi kepentingan partai-partai politik bagi kelangsungan koalisi itu sendiri.

Perombakan kabinet juga telah menjadi momentum politik bagi Pemerintahan SBY-Kalla, khususnya dalam memperbaiki citra serta menaikkan reputasi pemerintahannya di mata publik. Salah satu isu politik yang akhir-akhir ini banyak mendapat sorotan

publik adalah runyamnya penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi. Pemerintahan SBY-Kalla telah mencanangkan agenda politik untuk memberantas korupsi. Berbagai upaya pelembagaan institusi pun telah dibentuk bagi pemberantasan korupsi, seperti pembentukan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) hingga Timtas Tipikor (Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), dan sejumlah kasus korupsi yang melibatkan sejumlah pejabat negara yang telah berhasil dibongkar. Mereka yang terbukti bersalah telah dipenjarakan. Namun, publik menilai bahwa pemberantasan korupsi tidak serta merta mengakhiri praktek-praktek korupsi. Ironisnya, praktek korupsi semakin meluas hingga ke daerah. Bahkan para pengkritik menilai bahwa upaya penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi selama ini masih dianggap bersifat 'tebang pilih'. Sehubungan dengan itu, tekanan publik untuk menarik Yusril Izha Mahendra dan Hamid Awaluddin dari kabinet karena dugaan keterlibatan mereka dalam penyalah-gunaan kekuasaan (praktek-praktek korupsi)⁴⁷ menjadi momentum

⁴⁷ Yusril Izha Mahendra diduga terlibat dalam kasus korupsi pengadaan alat pembaca sidik jari (AFIS) di Departemen Hukum dan HAM pada saat yang bersangkutan menjabat sebagai Menteri Hukum dan HAM. Sementara Hamid Awaluddin diduga terlibat dalam kasus dugaan korupsi pengadaan segel surat suara dan pencetakan surat suara pada saat yang bersangkutan menjadi anggota KPU (Komisi Pemilihan Umum). Bahkan keduanya, Yusril dan Hamid, juga diduga telah terlibat dalam kasus penyalahgunaan kekuasaan dalam kasus pencairan dana milik putera Mantan Presiden Soeharto, Tommy Mandala Putera, dari BNP Paribas senilai US\$ 10 juta (*Gatra.Com*, 8 Mei 2007; *Media Indonesia Online*, 8 Mei 2007).

bagi pemerintahan SBY-Kalla dalam memperbaiki citra dan reputasi pemerintahannya.

Perombakan kabinet tersebut dilakukan dengan memperhitungkan konfigurasi kekuatan-kekuatan politik, sehingga perombakan itu tidak menimbulkan gejolak instabilitas politik pemerintahan secara berarti. Penarikan Yusril Izha Mahendra yang merupakan representasi Partai Bulan Bintang (PBB), misalnya, dilakukan dengan tetap mempertahankan M.S. Kaban yang juga sebagai Ketua Umum PBB, sebagai Menteri Kehutanan dalam kabinet SBY-Kalla. Demi-

kian pula, penggantian Menteri Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dari Saifulah Yusuf, yang sebelumnya merupakan representasi PKB, namun belakangan melompat ke PPP (Partai Persatuan Pembangunan), kepada Lukman Edy yang kini sebagai Sekjen PKB, mengindikasikan kentalnya muatan politik dalam mengakomodasi kepentingan PKB dalam perombakan kabinet itu. Demikian pula dipertahankannya Hatta Radjasa⁴⁸ dalam kabinet pemerintahan SBY-Kalla dimaksudkan untuk mengakomodasi kepentingan PAN (Partai Amanat Nasional).

⁴⁸ Dalam beberapa bulan terakhir, serangkaian kecelakaan transportasi (penerbangan, pelayaran maupun lalu lintas darat, seperti: kereta api), telah mengundang kritik yang tajam terhadap Departemen Perhubungan yang saat itu dipegang oleh Hatta Radjasa serta memperburuk citra pemerintahan SBY-Kalla dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sekalipun

dilakukan pergantian menteri terhadap Departemen Perhubungan, yaitu dari Hatta Radjasa digantikan oleh Jusman Syafei Djamal, Hatta Radjasa tetap dipertahankan dalam perombakan kabinet itu, yaitu dengan ditempatkan menjadi Menteri Sekretaris Negara, jabatan yang kurang prestisius dibandingkan dengan jabatan sebelumnya.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Ekonomi Indonesia: Meningkat, Meski Perlahan*

Deni Friawan

PENDAHULUAN

Pada triwulan pertama tahun 2007, kinerja perekonomian Indonesia mengalami peningkatan meskipun lambat. Pertumbuhan ekonomi tumbuh sebesar 6% atau lebih tinggi dibandingkan pada triwulan pertama tahun 2006 (5%) dan pertumbuhan rata-rata tahun 2006 (5,5%). Pertumbuhan ekonomi pada triwulan pertama tahun 2007 juga masih lebih rendah apabila dibandingkan dengan target pertumbuhan ekonomi Pemerintah, yaitu sebesar 6,3%. Pertumbuhan ekonomi pada triwulan pertama tahun 2007 lebih disebabkan karena adanya peningkatan nilai ekspor akibat tingginya kenaikan harga komoditas di pasar internasional dan juga adanya peningkatan yang konsisten pada konsumsi rumah tangga sehingga instrumen ini merupakan penyumbang terbesar dalam PDB Indonesia.

SISI PENGELUARAN

Pada sisi pengeluaran, konsumsi mengalami peningkatan secara terus menerus.

Pada triwulan pertama tahun 2007, konsumsi rumah tangga meningkat sebesar 4,5% (y-o-y), lebih tinggi dibandingkan pada triwulan pertama dan keempat tahun 2006, yaitu sebesar 2,94% (y-o-y) dan 3,76% (y-o-y). Ketika tingkat inflasi stabil dan tingkat suku bunga mengalami penurunan secara terus menerus, tingkat konsumsi pada barang bukan makanan terus meningkat dan menyumbang secara signifikan pada keseluruhan pertumbuhan konsumsi rumah tangga.

Sementara itu, pertumbuhan investasi memperlihatkan tanda peningkatan meskipun masih lambat. Investasi tumbuh sebesar 7,5% dan merupakan pertumbuhan yang cukup tinggi apabila dibandingkan pada triwulan pertama tahun 2006 sebesar 1,1%. Namun, jika dibandingkan pada triwulan keempat tahun 2006 (8,2%), pertumbuhan investasi triwulan pertama tahun 2007 masih lebih rendah. Penurunan investasi pada triwulan pertama tahun 2007 dibandingkan dengan triwulan keempat tahun 2006 lebih disebabkan karena adanya penurunan investasi pada sektor transportasi luar negeri dan domestik. Meski tren pe-

* Artikel ini aslinya ditulis dalam bahasa Inggris dan diterjemahkan oleh Fajar B. Hirawan.

Tabel 1.
Komponen Pertumbuhan PDB: Sisi Pengeluaran
(Harga Konstan 2000; y-o-y)

	2005	2006				2006	2007
		Q1	Q2	Q3	Q4		Q1
Konsumsi Rumah Tangga	4,0	2,9	3,0	3,0	3,8	3,2	4,5
Konsumsi Pemerintah	6,6	11,5	28,8	1,7	2,2	9,6	4,3
PMTDB	10,8	1,1	1,1	1,3	8,2	2,9	7,5
Perubahan Stok	-25,7	-65,2	-43,7	-24,6	-88,6	-29,8	27,1
Ekspor Barang dan Jasa	16,4	11,6	11,3	8,2	6,1	9,2	8,9
Kurangi Impor Barang dan Jasa	17,1	2,8	7,5	10,1	9,7	7,6	8,4
Produk Domestik Bruto	5,7	5,0	5,0	5,9	6,1	5,5	6,0

Sumber: BPS

nurunan tingkat suku bunga telah menyumbang pertumbuhan investasi, tetapi masih ada beberapa kelemahan struktural yang menjadi kendala. Minimnya infrastruktur dan tidak kondusifnya iklim investasi yang berkaitan dengan isu tenaga kerja, birokrasi, sistem hukum, dan korupsi merupakan masalah yang belum dapat diatasi, sehingga menghambat pertumbuhan investasi baik luar negeri maupun domestik.

SISI PRODUKSI

Pada sisi produksi, hampir semua sektor menunjukkan kecenderungan progresif, kecuali pada sektor pertanian yang memiliki pertumbuhan yang negatif. Sektor transportasi dan komunikasi, serta sektor konstruksi merupakan sektor yang memiliki pertumbuhan paling tinggi, yaitu sebesar 11,1% dan 9,3%. Sementara itu, sektor manufaktur yang

merupakan sektor yang paling dinamis dan penggerak pertumbuhan pada masa sebelum krisis, memperlihatkan peningkatan yang moderat namun memiliki prospek yang baik di tahun 2007.

Sektor manufaktur tumbuh sebesar 5,4%, di mana sektor manufaktur non minyak dan gas bumi (nonmigas) meningkat sebesar 5,8%. Selanjutnya, sektor produk kayu dan lainnya memperlihatkan pertumbuhan yang negatif, yaitu sebesar -1,7%, sementara itu, sektor kertas dan percetakan, serta sektor makanan, minuman, dan tembakau merupakan sektor yang memperlihatkan ekspansi besar-besaran terhadap pertumbuhan, yaitu sebesar 12,5% dan 9,8%. Bencana banjir yang terjadi pada bulan Februari sepertinya tidak berdampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi pada triwulan pertama tahun 2007 maupun prospek pertumbuhan ekonomi tahun 2007.

Tabel 2.
PDB Sisi Produksi
(Harga Konstan 2000; y-o-y)

	2005	2006				2006	2007
		Q1	Q2	Q3	Q4		Q1
Pertanian	2,7	6,4	1,5	2,2	1,8	3,0	-0,5
Pertambangan dan Penggalian	3,1	2,7	4,0	1,6	0,7	2,2	5,6
Manufaktur, Migas	4,6	2,9	3,7	5,9	5,9	4,6	5,4
Manufaktur, Nonmigas	5,9	4,0	4,3	6,9	5,8	5,3	5,8
Listrik, Air, dan Gas	6,3	5,1	4,5	5,8	8,1	5,9	8,2
Konstruksi	7,4	7,4	8,7	9,3	10,4	9,0	9,3
Perdagangan, Hotel, dan Restoran	8,4	4,4	5,5	7,5	7,0	6,1	8,5
Transportasi dan Komunikasi	13,0	11,5	13,3	13,6	15,9	13,6	11,1
Keuangan dan Bisnis	6,8	5,7	5,3	4,7	6,8	5,6	7,1
Jasa	5,0	5,8	6,1	6,8	6,0	6,2	7,0
Produk Domestik Bruto	5,7	5,0	5,0	5,9	6,1	5,5	6,0

Sumber: BPS

PROSPEK SEMESTER KEDUA
TAHUN 2007

Meskipun memiliki banyak masalah dalam perekonomian, khususnya yang berhubungan dengan peraturan dan birokrasi, namun sinyal optimis masih sangat beralasan bagi ekonomi Indonesia tahun 2007. Selama indikator makroekonomi menunjukkan perkembangan yang positif, tingkat konsumsi dan investasi diperkirakan akan meningkat sepanjang tahun 2007. Pada semester pertama tahun 2007, ekonomi diperkirakan akan dipengaruhi oleh peningkatan konsumsi swasta sebagai dampak dari peningkatan gaji pegawai negeri sipil (PNS) dan peningkatan upah minimum regional

(UMR), sedangkan pada semester kedua tahun 2007, ekonomi diperkirakan akan dipengaruhi oleh investasi swasta dan pengeluaran modal pemerintah.

Pengeluaran modal pemerintah diharapkan akan mendorong pertumbuhan ekonomi pada semester kedua tahun 2007, khususnya ketika institusi pemerintah memulai proyek pembangunan. Adanya peningkatan kepercayaan dari para pelaku ekonomi terhadap prospek pertumbuhan dan tren penurunan tingkat suku bunga domestik juga akan mempengaruhi rencana dan realisasi investasi. Akan tetapi, nilai ekspor sepertinya akan mengalami penurunan akibat perkiraan penurunan pertum-

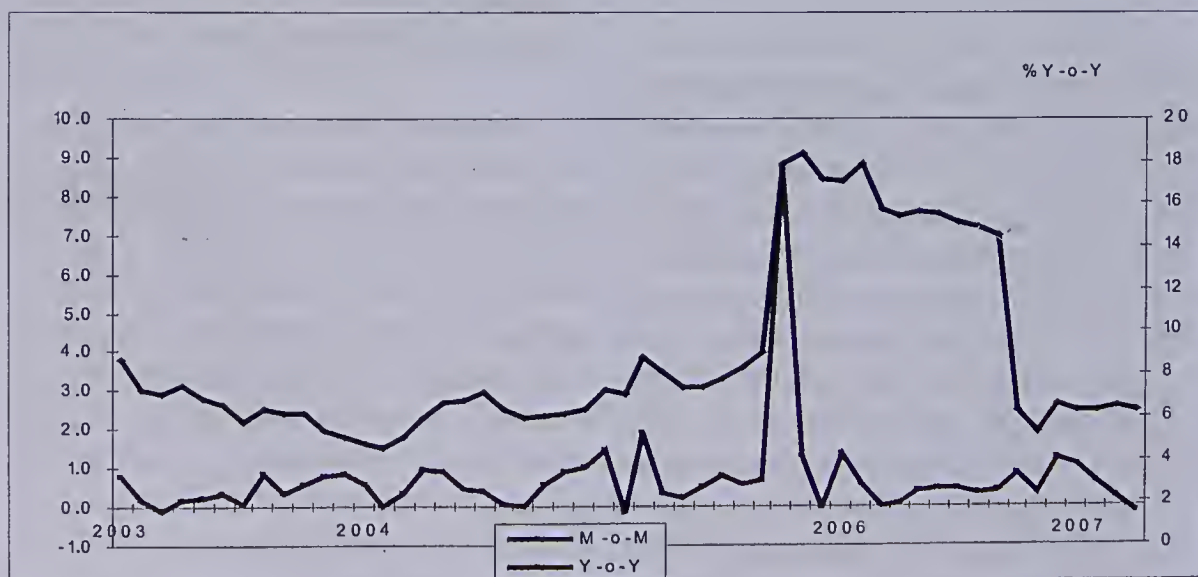
buhan perekonomian global dan harga komoditas. Prospek perekonomian dunia diperkirakan akan menurun akibat diterapkannya kebijakan moneter yang ketat mulai tahun 2006 dan adanya konsolidasi fiskal di beberapa negara, termasuk Cina dan India, harga minyak yang masih cukup tinggi, dan kekhawatiran lambatnya perekonomian Amerika Serikat.

PERKEMBANGAN MONETER

Otoritas moneter terus menerus menerapkan kebijakan moneter yang diperlonggar pada triwulan pertama tahun 2007. Penurunan tingkat inflasi dari 6,6% (y-o-y) pada akhir tahun 2006 menjadi 6,5% (y-o-y) pada akhir bulan di triwulan pertama tahun 2007, memberikan ruang bagi Bank Sentral

untuk menurunkan tingkat suku bunga SBI. Pada bulan Januari hingga Maret 2007, otoritas moneter telah melakukan tiga kali penurunan tingkat suku bunga dari 9,75% pada akhir tahun 2006 menjadi 9% pada akhir bulan di triwulan pertama tahun 2007 atau terjadi penurunan sebesar 75 basis poin. Sementara itu, peningkatan fundamental makroekonomi membuahkan faktor risiko Indonesia yang lebih terkontrol serta pengembalian aset dalam bentuk Rupiah yang cukup atraktif telah berdampak pada masuknya modal secara besar-besaran, khususnya investasi portofolio, di Indonesia, dan mendorong terjadinya apresiasi pada Rupiah, serta peningkatan indeks pada pasar saham. Sampai dengan akhir triwulan pertama tahun 2007, Rupiah terapresiasi menjadi Rp9.118 per 1 US\$ dan indeks saham di Bursa Efek Jakarta (BEJ) meningkat menjadi 1.809.

Gambar 1. Tingkat Inflasi



Sumber: BPS

Inflasi

Selama triwulan pertama tahun 2007, tingkat inflasi tetap terjaga pada tingkatan yang cukup rendah dan pada bulan April mengalami deflasi. Inflasi tahunan meningkat dari 6,3% pada bulan Januari menjadi 6,5% pada bulan Maret, dan turun menjadi 6,3% pada bulan April. Pada waktu yang bersamaan, inflasi bulanan menurun dari 1,04% pada bulan Januari menjadi -0,16% pada bulan April. Hal tersebut merupakan tren menurun sejak bulan terakhir tahun 2006. Terapresiasinya Rupiah, peningkatan yang biasa-biasa saja pada permintaan secara keseluruhan, tersedianya suplai yang cukup dari beberapa produk makanan, efektifitas kebijakan pemerintah dalam menjaga harga dasar barang pokok, serta penerapan kebijakan moneter telah menjaga tingkat inflasi berada pada kisaran target Pemerintah, yaitu sebesar 6,5%.

Pada triwulan pertama tahun 2007, peningkatan harga bahan makanan dan perumahan merupakan sumber utama terjadinya inflasi. Pada triwulan pertama tahun 2006, harga bahan makanan terus meningkat, khususnya pada bulan Januari, menyumbang sebesar 0,7% terhadap total inflasi. Kenaikan harga makanan juga disebabkan karena adanya peningkatan harga beras sebagai dampak dari musim panen yang tertunda akibat musim penghujan yang tak kunjung datang, distribusi yang terhambat, dan kontroversi impor beras. Setelah kontroversi impor beras berakhir, masalah distribusi dapat teratasi, dan musim panen tiba di bulan Februari, kenaikan harga makanan melambat dan pada bulan April terjadi deflasi. Harga bahan makanan menyumbang -0,4% dari total inflasi secara keseluruhan sebesar -0,16%.

Tabel 3.
Kontribusi Kelompok Pengeluaran Terhadap Total Inflasi
Desember 2006-April 2007

	Des-06	Jan-07	Feb-07	Mar-07	Apr-07
Makanan	0,8	0,7	0,2	0,1	-0,4
Makanan Kemasan, Minuman, Rokok	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Perumahan	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Pakaian	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kesehatan	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pendidikan, Rekreasi, dan Olahraga	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transportasi, Komunikasi, dan Jasa Keuangan	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	1,2	1,0	0,6	0,2	-0,2

Sumber: BPS

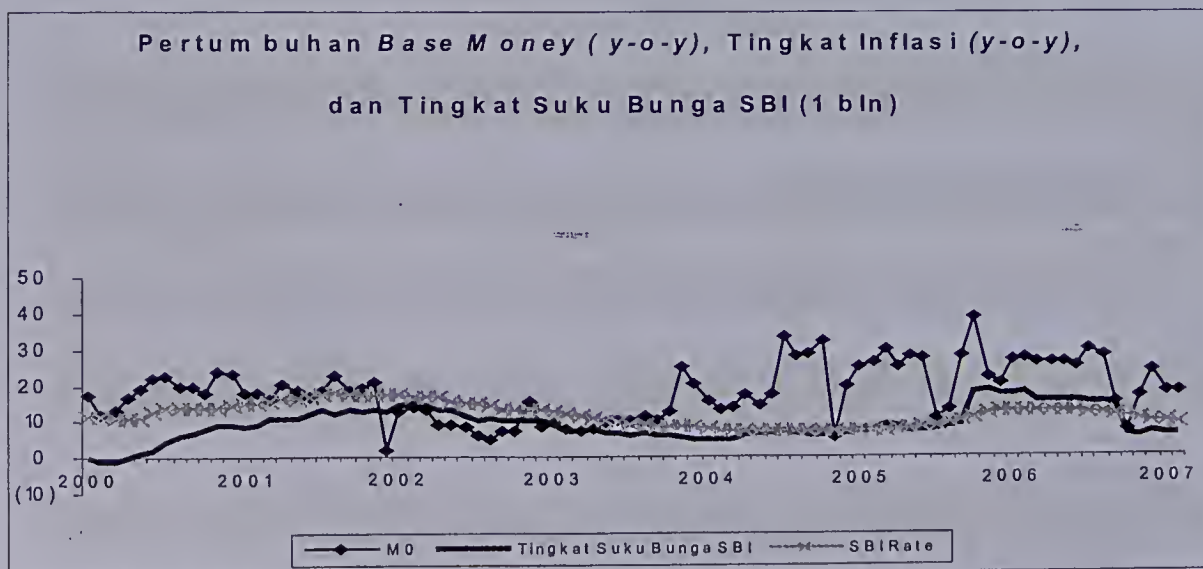
Jumlah Uang Beredar dan Tingkat Suku Bunga

Dengan tingkat inflasi dan nilai tukar yang cukup stabil, otoritas moneter memperoleh ruang untuk meningkatkan jumlah uang beredar dan menurunkan tingkat suku bunga. Apabila dibandingkan pada akhir tahun 2006, *base money* turun dari Rp297,4 triliun menjadi Rp272,2 triliun pada akhir triwulan pertama tahun 2007, sedangkan, tingkat suku bunga SBI 1 bulan turun sebesar 75 basis poin menjadi 9%. Sementara itu, ketika tingkat suku bunga terus menurun dan tingkat inflasi cenderung stabil pada kisaran 6%, penurunan tingkat suku bunga riil cukup signifikan. Tingkat suku bunga riil menurun dari 3,24% pada bulan Januari 2007 menjadi 2,48% pada bulan Maret 2007. Tren penurunan tingkat suku bunga riil ini

diharapkan terus berlanjut dalam beberapa bulan ke depan dan Bank Indonesia sepertinya masih akan terus menerapkan kebijakan moneter yang diperlonggar.

Pada saat yang bersamaan, sebagai akibat terjadinya penurunan tingkat suku bunga SBI, tingkat suku bunga lainnya, termasuk tingkat suku bunga pinjaman, juga mengalami penurunan. Selama triwulan pertama tahun 2007, tingkat suku bunga nominal modal kerja menurun sebesar 58 basis poin menjadi 14,49%, meskipun masih cukup tinggi di atas 14%. Sebagai dampak penurunan tersebut, pertumbuhan kredit meningkat secara konsisten, meskipun tetap lambat. Pertumbuhan kredit naik dari Rp787,1 triliun pada triwulan keempat tahun 2006 menjadi Rp794,7 triliun pada triwulan pertama tahun 2007.

Gambar 2. Pertumbuhan *Base Money*, Inflasi, dan Tingkat Suku Bunga SBI (y-o-y)



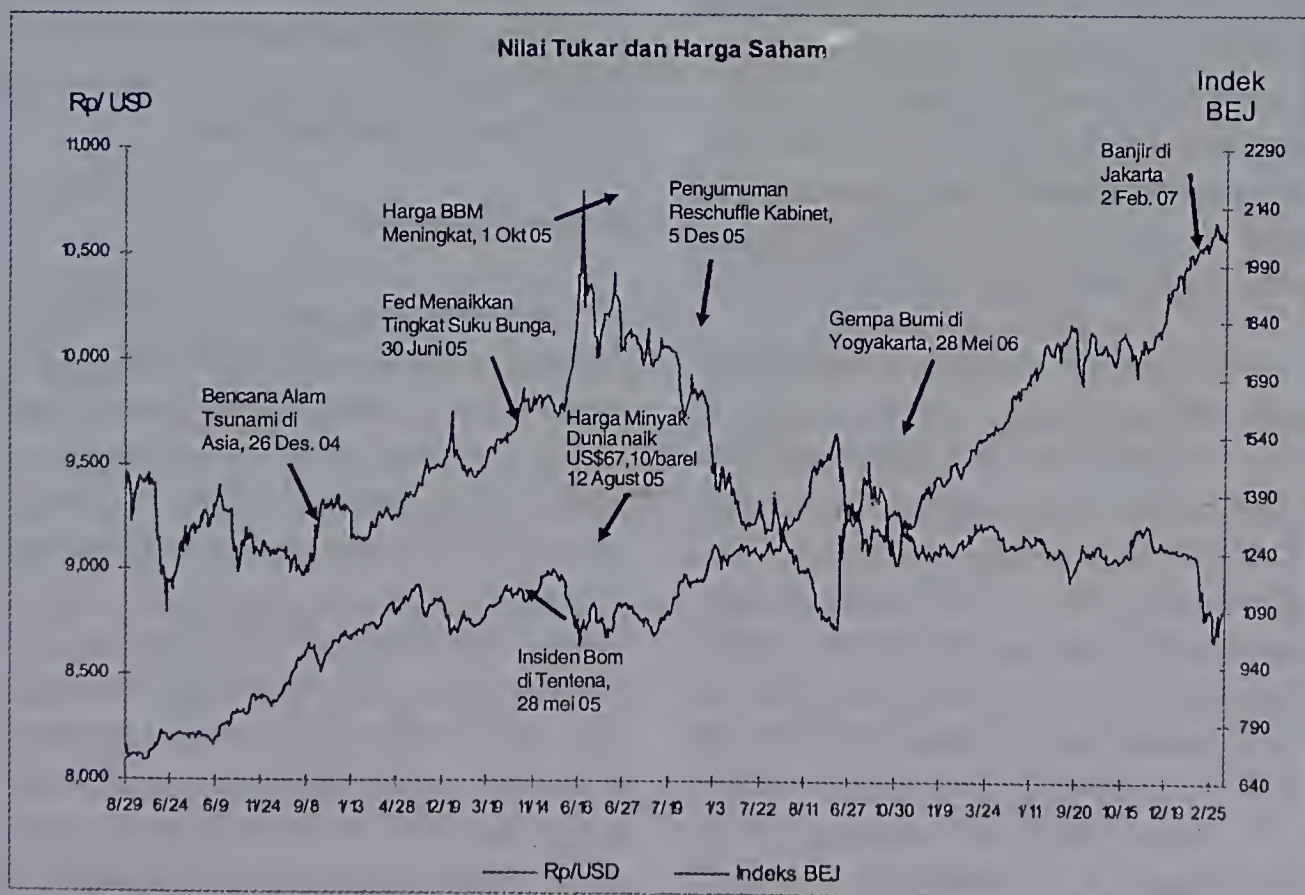
Sumber: Bank Indonesia dan CBS

Nilai Tukar dan Pasar Saham

Dengan tingginya arus modal masuk dalam bentuk investasi portofolio, Rupiah terus menunjukkan pergerakan yang stabil dan tren apresiasi. Rupiah berfluktuasi pada kisaran Rp9.225-8.950 per 1 US\$ selama triwulan pertama tahun 2007 dan mencapai tingkat tertinggi pada tanggal 30 Mei 2007, yaitu Rp8.815 per 1 US\$. Tekanan dalam negeri dari penurunan tingkat suku bunga dan tekanan luar negeri dari kebijakan ekonomi Thailand yang berusaha memudahkan arus modal yang masuk serta perbaikan indikator ekonomi Amerika Serikat memberikan dampak yang tidak signifikan terhadap Rupiah.

Seiring dengan tren penurunan tingkat suku bunga mengakibatkan banyaknya arus modal masuk sebagai dampak dari kelebihan likuiditas dalam pasar keuangan global; dan tingkat pengembalian aset yang atraktif menyebabkan pergerakan dinamis pada indeks BEJ yang cenderung ke arah peningkatan. Indeks BEJ berada pada kisaran 1.698,8 hingga 1.836,5 selama triwulan pertama tahun 2007 dan terus menguat secara signifikan serta berhasil menembus tingkat psikologis sepanjang sejarah indeks BEJ, yaitu sebesar 2.000 pada tanggal 26 April 2007. Hal ini dipengaruhi oleh keuntungan yang diraih oleh pasar Asia dan peningkatan tingkat suku bunga sebesar 75 basis poin, sehingga berhasil dalam membendung senti-

Gambar 3.
Perkembangan Nilai Tukar dan Indeks Pasar Modal



Sumber: Bank Indonesia dan CEIC database

men negatif dari penerapan *capital control* di Thailand, pemeriksaan khusus terhadap aktivitas ilegal di pasar saham Cina, dan peningkatan tren *Non-Performing Loan* (NPL) pada industri perumahan Amerika Serikat.

Prospek

Melihat ke depan, inflasi mungkin akan tetap terjaga dan tekanan dalam maupun luar negeri akan tetap berpengaruh. Meskipun Pemerintah Indonesia memiliki komitmen untuk menjaga tingkat harga listrik dan BBM dengan tujuan untuk mengantisipasi tekanan yang bersifat inflasioner, prospek peningkatan permintaan dalam negeri yang mengakibatkan tingkat suku bunga menjadi rendah dan peningkatan pendapatan, serta kurangnya beberapa makanan pokok, terutama beras dan minyak goreng memberikan peluang yang besar bagi peningkatan inflasi, sehingga besar kemungkinan nilainya akan berada di atas target pemerintah (6,5%). Dalam menghadapi kemungkinan ini, Bank Indonesia tampaknya akan menerapkan kebijakan moneter yang netral dan BI rate ditargetkan pada kisaran 8,5-9%.

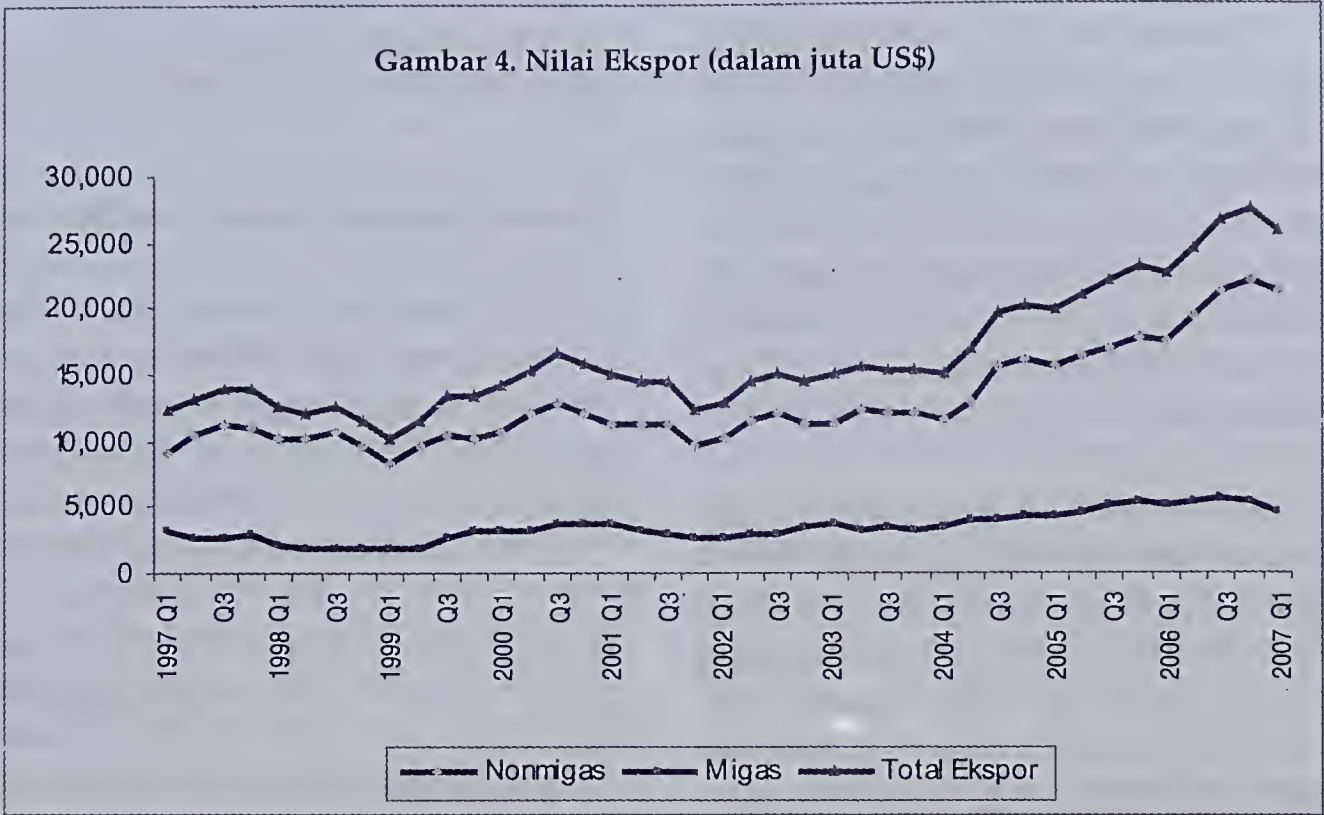
Sementara itu, arus masuk modal luar negeri diprediksikan akan meningkat di bulan-bulan berikutnya akibat prospek ekonomi Indonesia yang membaik, kelebihan likuiditas dalam pasar keuangan global, dan tingkat pengembalian aset dalam Rupiah yang atraktif. Pada umumnya, arus modal yang masuk lebih cenderung pada investasi jangka pendek yang berpeluang besar dalam memberi tekanan pada Rupiah. Dalam jangka pendek, Rupiah diperkirakan akan stabil di bawah Rp9.000 setelah sebelumnya berada pada kisaran Rp 9.000-9.300.

NERACA PEMBAYARAN

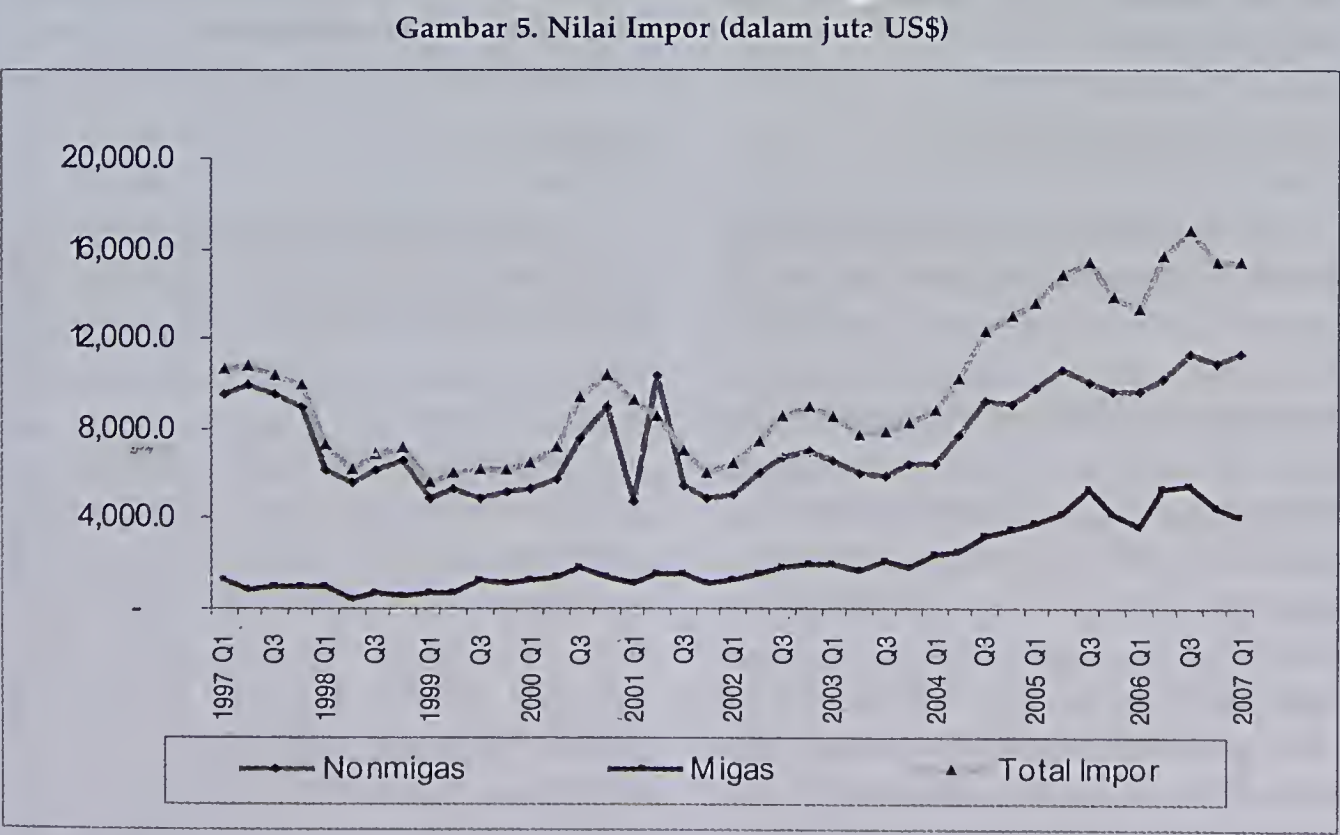
Dibandingkan dengan tahun 2005, ekspor dan impor Indonesia mengalami kenaikan pada tahun 2006. Nilai ekspor naik dari US\$ 85,6 miliar pada tahun 2005 menjadi US\$ 100,58 miliar pada tahun 2006 atau meningkat sebesar 17,7%. Sedangkan, nilai impor naik dari US\$ 57,7 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp61,1 miliar pada tahun 2006 atau meningkat sebesar 5,8%. Sebagai dampaknya, nilai ekspor bersih pada tahun 2006 mencapai US\$ 39,7 miliar atau meningkat sebesar 42,1% jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Berdasarkan tingginya nilai ekspor bersih dan pertumbuhannya dibandingkan dengan neraca jasa dan pendapatan, neraca transaksi berjalan dapat diperkirakan akan mengalami surplus pada tahun 2006 dan akan terus meningkat pada tahun-tahun berikutnya. Neraca modal tampaknya juga akan membaik akibat dari tingginya investasi portofolio.

Ekspor dan Impor

Pada triwulan pertama tahun 2007 menjadi bukti peningkatan kinerja perdagangan. Ketika ekspor minyak dan gas bumi (migas) menurun sebesar 11,9%, sektor manufaktur justru meningkat sebesar 22,3% sebagai akibat dari peningkatan total ekspor sebesar US\$ 25,7 miliar atau meningkat sebesar 14,5% (y-o-y) jika dibandingkan pada periode yang sama pada tahun 2006. Peningkatan yang signifikan dalam ekspor Indonesia disebabkan karena tingginya harga komoditas dan ekspansi ekonomi yang terus berlanjut ke negara-negara tujuan perdagangan Indonesia dan ekonomi secara global.



Sumber: BPS



Sumber: BPS

Peralatan mesin dan listrik masih merupakan komoditi ekspor terbesar, yaitu menyumbang sekitar 8,7% dari total ekspor di sektor manufaktur. Pada saat yang bersamaan, Jepang, Amerika Serikat, dan Singapura merupakan negara-negara yang menjadi tujuan ekspor terbesar Indonesia atau memiliki kontribusi sebesar 37,2% dari total ekspor nonmigas.

Nilai impor Indonesia pada triwulan pertama tahun 2007 juga meningkat. Selama triwulan pertama tahun 2007, total impor tumbuh sebesar 15,4% (y-o-y) dan mencapai nilai sebesar US\$ 15,4 miliar. Impor barang/bahan baku tercatat sebesar 76,8% dari total impor Indonesia, barang konsumsi tumbuh sebesar 15,9% dan 28%, sedangkan impor barang modal naik hanya sebesar 4,3%. Hal ini merupakan salah satu fokus utama dalam melihat prospek ekspor Indonesia di bulan-bulan berikutnya.

Neraca Transaksi Berjalan

Peningkatan ekspor yang cukup tinggi berdampak pada tingginya surplus perdagangan di tahun 2006 dan hal ini dibenarkan oleh gambar tentang neraca perdagangan tahun 2006 yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia. Selama tahun 2006, neraca perdagangan berada pada kisaran US\$ 29,7 miliar atau sekitar 69,5% lebih tinggi dibandingkan pada tahun 2005. Meskipun terdapat peningkatan pada impor jasa sebesar US\$ 2,1 miliar dan pendapatan dari luar negeri sebesar US\$ 0,8 miliar, peningkatan yang cukup wajar pada ekspor bersih mengakibatkan peningkatan pada surplus neraca transaksi berjalan sebesar US\$ 9,3 miliar pada tahun 2006, lebih

tinggi dibandingkan pada tahun 2005 yang hanya sebesar kurang dari US\$ 0,3 miliar.

Neraca Modal dan Investasi Luar Negeri

Selama tahun 2006, surplus neraca modal mencapai US\$ 2,5 miliar atau meningkat tujuh kali lipat jika dibandingkan pada arus modal masuk pada tahun sebelumnya. Hal ini pada dasarnya diakibatkan oleh peningkatan arus modal masuk dari investasi langsung dari luar negeri yaitu sebesar US\$ 4,1 miliar dan investasi portofolio sebesar US\$ 3,8 miliar. Peningkatan investasi portofolio tersebut telah menimbulkan kekhawatiran terhadap ketidakseimbangan struktural yang telah lama ada dalam proses akumulasi cadangan devisa dan kekhawatiran atas ancaman perubahan yang tiba-tiba mungkin terjadi pada sentimen pasar dan investor, baik asing maupun domestik.

Prospek

Pada tahun 2007, ekspor barang dan jasa akan sulit mencapai target sebesar 20%. Ada beberapa alasan yang mendukung kekhawatiran tersebut, seperti: (1) adanya prediksi ekonomi global yang akan terus menerus mengalami penurunan; (2) adanya tren yang menurun pada harga komoditas di pasar global; (3) turunnya realisasi investasi di tahun 2007; dan (4) minimnya kondisi infrastruktur. Sebaliknya, impor diharapkan akan meningkat akibat tingginya permintaan domestik dan nilai tukar Rupiah yang cenderung menguat dan stabil. Sebagai akibatnya, tren ini dapat menimbulkan tekanan bagi neraca transaksi berjalan di tahun 2007.

Sementara pembelian aset portofolio oleh asing masih terus berlangsung pada bulan-bulan berikutnya, maka investasi langsung dari luar negeri mungkin akan membaik jika iklim investasinya kondusif. Iklim investasi yang kondusif merupakan tujuan dari penerapan Undang-Undang Penanaman Modal (UUPM) yang baru. Arus modal keluar mungkin masih akan berlangsung akibat dari pembayaran pinjaman perusahaan domestik, sehingga arus modal yang masuk akan tetap moderat.

ISU-ISU LAIN

Pengesahan Undang-Undang Penanaman Modal 2007

Pada tanggal 29 Maret 2007, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI akhirnya mengesahkan Undang-Undang Penanaman Modal (UUPM) yang baru. Dengan lahirnya UUPM yang baru ini, menurut Menteri Perdagangan RI, Mari Elka Pangestu, akan meningkatkan persaingan investasi di antara pesaing-pesaing dalam satu kawasan regional, seperti Singapura, Thailand, dan RRC.

UUPM yang baru mengandung beberapa insentif bagi para penanam modal asing, antara lain insentif fiskal, kemudahan dalam pelayanan hak atas tanah, dan kemudahan pelayanan perizinan impor. Penanam modal asing dapat memperoleh hak atas tanah selama 60 tahun dan dapat diperpanjang kembali selama 35 tahun. Insentif yang diberikan kepada penanam modal asing diutamakan bagi investasi pada

industri yang memiliki prioritas dan *labour-intensive*, proyek infrastruktur, dan daerah terpencil. Insentif juga akan diberikan pada investasi yang memungkinkan terjadinya transfer teknologi, tidak merusak lingkungan, memfokuskan diri pada penelitian, pembangunan, dan inovasi, menggunakan produk dalam negeri sebagai bahan baku, serta bermitra dengan usaha mikro, kecil, dan menengah. UUPM yang baru juga memberikan status baru kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal (BPKM) menjadi sebuah badan di luar pemerintahan yang tetap bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

Beberapa tahun belakangan ini, Indonesia menunjukkan kinerja yang buruk dalam hal investasi. Investasi hanya tumbuh sebesar 2,9% pada tahun yang lalu, dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 5,5%. Berdasarkan laporan dari *World Investment Report*, Indonesia berada di urutan 112 dari 141 negara di dunia. Jumlah waktu dan prosedur yang diperlukan untuk persetujuan investasi merupakan hal utama yang mengakibatkan minimnya investasi di Indonesia.

Insentif utama dalam UUPM yang baru:

1. **Fasilitas Fiskal**, yang ditujukan bagi penanam modal dalam bentuk perseroan terbatas.
2. **Kemudahan Pelayanan Hak Atas Tanah**, yang dapat diberikan dan diperpanjang, serta dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal. Namun, hak atas tanah juga

dapat dihentikan atau dibatalkan jika penanam modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, dan tidak memanfaatkan tanah sebagaimana tujuan pemberian hak.

3. **Kemudahan Pelayanan Keimigrasian**, dapat diberikan untuk penanam modal yang membutuhkan tenaga asing dan calon penanam modal yang melakukan peninjakan usaha.
4. **Kemudahan Pelayanan Perizinan Impor**, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan tidak memberikan dampak negatif terhadap keselamatan, keamanan, kesehatan, lingkungan hidup, dan moral bangsa, atau untuk keperluan relokasi pabrik ke Indonesia, serta kebutuhan bahan baku dan barang modal untuk produksi sendiri.

Optimisme Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi 2008

Pemerintah menetapkan skenario ekonomi yang optimis untuk tahun 2008 relatif

terhadap tahun 2007. Berdasarkan pernyataan Menko Perekonomian, Boediono, pertumbuhan ekonomi diproyeksikan berada pada kisaran 6,6% - 6,8% di tahun 2008, lebih tinggi dibandingkan tahun 2007 sebesar 6,3%. Tingkat konsumsi diperkirakan akan tumbuh sebesar 5,9%, pengeluaran pemerintah sebesar 8,9%, dan ekspor sebesar 12,7%. Sementara itu, investasi diperkirakan akan tumbuh pada tingkatan yang cukup ambisius, yaitu 15,5%.

Lambatnya pertumbuhan ekonomi dunia, faktor domestik seperti iklim bisnis dan harga minyak yang tidak menentu, mungkin mengganggu skenario optimis dari Pemerintah, khususnya dalam hubungannya dengan pertumbuhan di sektor manufaktur dan ekspor. Pada triwulan pertama tahun 2007, investasi tumbuh sebesar 13%, lebih rendah dari yang ditargetkan yaitu sebesar 17%, mengindikasikan bahwa investasi tumbuh secara moderat. Boediono mengharapkan turunnya tingkat suku bunga BI (*BI rate*) akan menurunkan biaya berinvestasi dan mendorong pertumbuhan investasi yang semakin kuat.

Paradigma Arah Penyempurnaan Undang Undang Politik

J. Kristiadi

Selama ini banyak peraturan perundang-undangan dibuat tanpa paradigma yang jelas serta dasar-dasar pemikiran yang jernih dan mendalam, sehingga sering terjadi tumpang tindih atau bahkan bertentangan antara undang-undang yang satu dan undang-undang lainnya. Oleh karena itu, upaya pembenahan UU bidang Politik sekarang ini menjadi momentum yang strategis untuk memulai pembentukan peraturan perundang-undangan dengan paradigma. Dasar-dasar pemikiran tersebut antara lain proses demokratisasi yang sedang berlangsung dewasa ini perlu dipertahankan, bahkan secara gradual proses demokratisasi juga harus dapat melembaga dan terkonsolidasi. Sementara itu, pada saat yang sama diperlukan pemerintahan yang efektif agar rakyat dapat menikmati secara konkrit hasil dari proses demokrasi dalam wujud kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

"The combination of presidentialism and multipartism makes stable democracy difficult to sustain" (Scott Mainwaring, 1993).

PENDAHULUAN

Kutipan di atas adalah salah satu pendapat dari perdebatan mengenai rekayasa konstitusional untuk mengkombinasikan antara sistem pemerintahan yang efektif, sistem kepartaian serta sistem pemilihan umum. Pendapat tersebut didasarkan oleh pengalaman di banyak negara bahwa sistem presidensial tidak cocok (kompatibel) dengan sistem multi-partai, terlebih dengan sistem multi-partai yang sangat *fragmented*. Menurut penganut paham ini, sistem presidensial paling cocok dengan sistem dua partai, atau multi-partai yang dapat dikelompokkan dalam dua kekuatan politik. Seandainya

sistem multi partai tak terbatas ingin dipertahankan, sebaiknya sistem pemerintahan yang ideal adalah parlementar atau semi presidensial. Sebab, memaksakan sistem presidensial dengan sistem multi-partai tak terbatas, ancamannya adalah instabilitas politik, bahkan mungkin *deadlock* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Jalan tengah yang diambil oleh negara-negara yang mengadopsi sistem presidensial dengan multi-partai, biasanya membatasi jumlah partai serta melakukan rekayasa konstitusional agar dapat menghindari ancaman-ancaman, sebagaimana disebutkan di atas.

Praktek penyelenggaraan negara semacam itu, kini terjadi di Indonesia. Banyak kalangan menganggap bahwa dewasa ini kerancuan antara sistem pemerintahan dengan sistem kepartaian yang sangat rentan terhadap instabilitas. Secara empirik hal tersebut dapat dilihat dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono - Jusuf Kalla (SBY-JK). Meskipun pada pemilu tahun 2004 SBY-JK mendapatkan dukungan kurang lebih 60% dari pemilih, kombinasi SBY-JK tidak dapat mengabaikan kekuatan riil partai-partai di parlemen. Hal itu menjadi lebih rumit karena sistem pemilihan umum dengan sistem proporsional terbuka, dalam prakteknya adalah setengah tertutup. Selain itu kerancuan juga terjadi antara fungsi DPR, DPD maupun MPR yang menjadikan sistem parlemen tidak jelas, apakah *strong bicameral* atau *soft bicameral*. Lebih dari itu, peran MPR yang paling tepat juga masih dicari, mengingat sebagai lembaga tinggi negara MPR juga masih mempunyai fungsi yang sangat penting, antara lain dapat mengubah Undang-Undang Dasar 1945.

Sehubungan dengan itu, arah penyempurnaan Undang-Undang(UU) bidang Politik (UU Partai Politik, UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU Pemilu Legislatif, dan UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) harus dilakukan secara komprehensif, koheren, dan kohesif, namun juga kontekstual, dalam arti memahami konteks perkembangan tingkat kelembagaan institusi-institusi politik dewasa ini. Kajian singkat ini hendak menegaskan dan berargumentasi tentang arti penting arah paradigma pembaruan UU bidang politik tersebut.

PARADIGMA ARAH RUU POLITIK

Paradigma sangat diperlukan dalam penyempurnaan UU bidang Politik, mengingat tingkat percepatan perkembangan demokrasi prosedural tidak dapat diikuti dengan produksi peraturan perundang-undangan serta pembangunan lembaga-lembaga politik yang berkualitas. Akibatnya banyak peraturan perundang-undangan dibuat tanpa paradigma yang jelas serta dasar-dasar pemikiran yang jernih dan mendalam, sehingga terjadi tumpang tindih di antara undang-undang yang satu dan undang-undang yang lainnya. Bahkan tidak jarang terjadi satu undang-undang bertentangan dengan undang-undang lainnya.

Kerancuan undang-undang seperti itu juga terjadi dalam penyelenggaraan negara sehingga Undang-Undang bidang Politik yang menjadi regulasi acuan penyelenggaraan negara perlu disempurnakan. Undang-Undang bidang Politik tersebut adalah Undang-Undang (UU) Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyempurnaan UU tersebut perlu dilakukan dengan beberapa dasar pemikiran sebagai berikut. *Pertama*, proses demokratisasi yang sedang berlangsung dewasa

ini perlu dipertahankan, bahkan secara gradual proses demokratisasi juga harus dapat melembaga dan terkonsolidasi. *Kedua*, pada saat yang sama diperlukan pemerintahan yang efektif agar rakyat dapat menikmati secara konkrit hasil dari proses demokrasi dalam wujud kesejahteraan sosial-ekonomi yang semakin baik. Hal itu harus menjadi pilihan, mengingat demokrasi dalam dirinya selalu mengandung kontradiksi antara *governability* (pemerintahan yang efektif) di satu pihak, dan *representativeness* (keterwakilan) di pihak lain.

Bila dua dasar pemikiran tersebut tidak dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh, dikhawatirkan proses transisi politik tidak mempunyai arah dan tujuan yang jelas, serta mengancam proses demokrasi itu sendiri. Kegagalan mengawal proses demokratisasi dengan pemerintahan yang efektif justru akan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat tentang demokrasi, dan hal ini berarti ancaman munculnya kembali kekuasaan yang otoritarian atau situasi yang *chaotic*. Di bawah ini, beberapa pemikiran tentang perubahan UU bidang Politik tersebut.

Arah Penyempurnaan Sistem Pemilihan Umum

Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum harus ditempatkan dalam rangka konsolidasi demokrasi. Ini akan berkaitan dengan beberapa isu penting. *Pertama*, sistem pemilu dirancang untuk meningkatkan akuntabilitas wakil rakyat dengan pemilihnya. Oleh sebab itu, prinsip *one person, one vote, one value* (OPOVOV) perlu

diterapkan. Secara ideal, prinsip tersebut harus dilakukan dengan konsekuen, karena kesetaraan di antara warga negara adalah salah satu prinsip demokrasi. Namun untuk jangka dekat, nampaknya penerapan sistem tersebut secara murni tidak mudah dilakukan karena akan banyak mengubah struktur dan komposisi jumlah anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten hasil pemilu 2004. Misalnya, akan terjadi ketimpangan yang signifikan antar jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat di Jawa dan luar Jawa, mengingat perbedaan jumlah penduduk di kedua wilayah tersebut sangat besar. Alasan lain yang perlu dipertimbangkan adalah memberi kesempatan bagi anggota lembaga perwakilan untuk lebih mengenal konstituensinya, membuka peluang bagi konstituen mengenal wakil-wakil dan program-programnya, serta kesempatan menegakkan sanksi/hukuman bagi wakil-wakil rakyat yang tidak menepati janji dan dukungan kepada wakil yang memenuhi harapan rakyat. Oleh sebab itu, meskipun prinsip OPOVOV sangat ideal tetapi tentu masih memerlukan waktu untuk dapat diterapkan secara murni.

Kedua, demokratisasi mekanisme pencalonan, di mana pencalonan dilakukan dengan sistem *bottom-up* (dari bawah ke atas). Artinya, setiap calon anggota lembaga perwakilan rakyat harus dipilih secara demokratis dan terbuka sehingga bobot pengaruh dan kualitas komitmen para anggota lembaga perwakilan rakyat diharapkan lebih baik, bila dibandingkan dengan pemilihan calon yang dilakukan berdasarkan putusan pimpinan partainya. *Ketiga*, penguatan dan perluasan basis keanggotaan DPD. Meski-

pun saat ini peran dan fungsi DPD masih terbatas pada perihal pembuatan UU yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, namun sangat diperlukan agar basis dukungan diperluas. Persyaratannya adalah agar pencalonan DPD juga didukung dengan proporsi yang cukup luas di propinsi sehingga para calon bukan hanya mereka yang berasal dari ibu kota provinsi. *Keempat*, mempertegas sistem auditing dan pengelolaan dana-dana politik yang digunakan dalam proses Pemilu. Selama ini tidak ada pengaturan dana politik yang menyangkut jenis sumbangan, batasan sumbangan, larangan menerima sumbangan dari sumber tertentu, pencatatan sumbangan, pelaporan, audit, akuntabilitas publik, dan sanksi apabila melanggar.

Arah Penyempurnaan UU Pilpres

Pada prinsipnya mewujudkan sistem pemerintahan yang stabil tidak cukup hanya dilakukan dengan semata-mata mengurangi jumlah partai politik. Sebab dalam masyarakat heterogen, terlebih masyarakat yang sedang mengalami masa transisi, tidak mungkin secara drastis mengurangi jumlah partai dengan memperketat pembentukan partai maupun meningkatkan persyaratan partai politik untuk ikut pemilihan umum. Keputusan yang sederhana ini hanya akan mengakibatkan kelompok-kelompok minoritas mencari jalan lain yang tidak mustahil dapat mendorong sikap ekstrim mereka bila secara permanen menjadi *outsiders*, pemain di luar sistem.

Dari negara-negara yang mempraktekan sistem presidensial dengan kombinasi

sistem multi-partai, bukan tidak pernah ada yang mengalami keberhasilan. Misalnya kasus di Chili, antara periode tahun 1930-an sampai dengan 1960-an memperlihatkan bahwa kombinasi kedua sistem tersebut dapat menciptakan pemerintahan yang stabil. Namun keberhasilan itu bukan sekedar kombinasi antara sistem presidensial dan multi-partai, namun lebih disebabkan oleh karena kemampuan para elite politik dan masyarakat setempat dalam melakukan kompromi dan menciptakan atau membangun serta memperkuat lembaga-lembaga politiknya. Artinya sistem politik harus menciptakan lembaga-lembaga politik dan memperkuat lembaga-lembaga tersebut¹.

Sementara itu, untuk mengurangi tingkat fragmentasi partai dapat dilakukan pemilihan presiden bersamaan (*coincidence*) dengan pemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat. Biasanya model pemilihan semacam itu akan menggiring pemilih untuk menentukan presiden dan anggota parlemen dari partai yang sama. Mereka sejak awal sudah mempunyai harapan agar presiden yang dipilih mempunyai pendukung di parlemen dari partai yang sama pula. Hal ini misalnya telah terjadi di Costa Rica, Venezuela, dan Uruguay.²

Upaya lain adalah melakukan rekayasa konstitusional dengan memberikan hak-hak atau kewenangan legislatif kepada presiden,

¹ Scoot Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, And Democracy: The Difficult Combination*, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, July 1993, hal. 223.

² *Ibid*, hal. 224.

seperti hak *veto* atau sering pula disebut *pro active power* yang berupa kewenangan presiden untuk menolak sebagian atau keseluruhan dari suatu peraturan perundang-undangan.³

Selain hal-hal yang dilakukan dalam Undang-Undang Partai Politik mengenai kualitas partai serta proses rekrutmen internal partai, penyempurnaan UU Pilpres perlu pula diarahkan untuk dapat mendorong terjadinya koalisi sampai masa jabatan presiden berakhir. Hal ini sangat perlu dilakukan agar stabilitas dapat lebih dijamin. Demikian pula, perluasan partisipasi pencalonan Presiden perlu dilakukan dalam bentuk terbukanya peluang bagi calon independen tanpa melalui mekanisme internal partai politik. Hal ini perlu untuk membuat keseimbangan agar peran partai politik yang sudah terlalu besar tidak menjadi semakin besar. Atau bahkan dilakukan dengan melakukan konvensi di antara partai-partai yang akan melakukan pilihan calon, termasuk koalisi partai dalam proses pencalonan.

Arah Penyempurnaan UU Partai Politik

Kajian-kajian mengenai hubungan antara sistem pemerintahan, sistem kepartaian dan sistem pemilu telah cukup banyak dilakukan. Suatu kajian yang dilakukan oleh Scoot Mainwaring membuktikan bahwa dari 31 negara yang dikaji stabilitas demokrasi-

nya, dalam kurun waktu paling tidak 25 tahun secara berturut-turut, hanya 4 (empat) dari sistem presidensial yang memenuhi kriteria. Beberapa kelemahan pokok yang mengakibatkan kedua sistem tersebut tidak kompatibel.

Pertama, sistem presidensial dan sistem multi-partai mengakibatkan hubungan antara kedua lembaga tersebut diancam oleh kemacetan. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer, di mana partai mayoritas atau gabungan partai-partai yang berhasil membangun koalisi membentuk pemerintahan, sehingga selalu ada jaminan dukungan pemerintah oleh parlemen. Sementara itu, sistem presidensial dalam multi-partai, presiden tidak selalu mendapatkan jaminan mayoritas di parlemen sehingga dipaksa harus selalu melakukan koalisi atau *deal-deal* politik dalam menangani setiap isu politik.

Kedua, kombinasi sistem presidensial dan multi-partai akan menimbulkan persoalan yang kompleks dalam hal membangun koalisi di antara partai-partai politik. Koalisi partai dalam sistem presidensial dan sistem parlementer mempunyai beberapa perbedaan substansial. Dalam sistem parlementer partai-partai menentukan atau memilih anggota kabinet dan perdana menteri, dan mereka (partai-partai) tetap bertanggung-jawab atas dukungannya terhadap pemerintah. Sementara itu dalam sistem presidensial, presiden memilih sendiri anggota kabinetnya, akibatnya partai-partai kurang mempunyai komitmen dukungan terhadap presiden. Demikian juga, berlawanan dengan sistem parlementer, dalam sistem presidensial tidak ada

³ Scott Mainwaring & Soberg Shugart, *Presidentialism And Democracy In Latin America*, Cambridge University Press, 1997.

jaminan partai akan mendukung kebijakan presiden, meskipun presiden mengakomodasi secara individual beberapa tokoh partai politik untuk dijadikan anggota kabinet. Lebih dari itu, dalam koalisi semacam itu dorongan partai politik untuk melepaskan diri atau keluar dari koalisi lebih mudah dibandingkan dalam sistem parlementer⁴.

Menurut pakem dari penganut paham ini, sistem presidensial paling cocok dengan sistem dua partai. Seandainya sistem multi-partai tak terbatas ingin dipertahankan, sebaiknya sistem pemerintahan yang ideal adalah parlementer atau semi presidensial. Sebab, memaksakan sistem presidensial dengan sistem multi-partai tak terbatas, ancaman terjadinya *deadlock* dalam penyelenggaraan pemerintahan atau instabilitas politik yang terus menerus. Jalan tengah yang diambil oleh negara-negara pengadopsi sistem presidensial dengan multi-partai, biasanya membatasi jumlah partai serta melakukan rekayasa konstitusional agar dapat menghindari ancaman-ancaman sebagaimana disebutkan di atas.

Salah satu upaya mengatasi permasalahan tersebut adalah menyederhanakan

sistem multi-partai. Biasanya hal itu dilakukan dengan melakukan ambang batas perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat. Proporsinya sangat bervariasi mulai dari tiga persen (3%) sampai dengan tujuh persen (7%). Namun pilihan tersebut pada tingkat perkembangan politik di Indonesia dewasa ini tidak sederhana. Mengingat sekedar mengurangi jumlah partai politik tidak menjamin kualitas penyelenggaraan negara bertambah baik. Hal itu disebabkan karena kultur demokratisasi di partai politik belum berkembang sebagaimana mestinya, sehingga partai politik yang seharusnya menjadi tiang demokrasi malahan dikungkung oleh nilai paternalistik yang masih kuat.

Dengan keadaan yang masih seperti itu, menyederhanakan jumlah partai hanya akan mengakibatkan dua hal sebagai berikut: *pertama*, membuat partai-partai besar, yang telah terjebak oligarki dan di dominasi oleh kultur paternalisme, semakin kuat dan permanen; *kedua*, menutup munculnya partai-partai baru yang mungkin mempunyai kapasitas mengembangkan dirinya menjadi partai yang lebih demokratis. Alasan lain yang perlu diperhatikan, pemilihan umum yang jujur dan adil pasca pemerintahan yang otoriter baru diselenggarakan dua kali, sehingga masyarakat masih harus diberi kesempatan menentukan dan menguji partai apa yang pantas didukung.

Konsisten dengan pendapat di atas maka upaya yang lebih penting dari pada itu adalah meningkatkan kualitas partai politik. *Pertama*, dengan melakukan pengkaderan partai politik. Pendidikan kader partai

⁴ Scott Mainwaring, *opcit.*, hal. 198-228. Selain itu masih banyak lagi perdebatan mengenai isu yang berkaitan dengan hubungan antara sistem multi-partai dan sistem presidensial, seperti dalam buku Arend Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992. Selain itu juga dalam buku Mainwaring, Scott & Soberg Shugart (Eds.), *Presidentialism And Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.

dimaksudkan untuk menghasilkan kader partai yang kapabel, akuntabel, mempunyai komitmen, kepekaan, serta keterampilan menterjemahkan ideologi kebijakan partai, disiplin terhadap keputusan partai sampai dengan keterampilan-keterampilan melakukan lobi, diskusi, meyakinkan lawan politiknya, berdebat, memimpin rapat, dan lain sebagainya. Dengan melakukan kaderisasi dan pendidikan politik secara reguler maka kapasitas partai dalam menjalankan fungsi-fungsi pokoknya yakni sosialisasi dan pendidikan politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, partisipasi politik dan lain-lain, juga harus ditingkatkan.

Melalui proses pendidikan politik yang semacam itulah partai didorong melakukan institusionalisasi agar menjadi pilar demokrasi yang kredibel. Dengan demikian, upaya pengurangan jumlah partai politik merupakan pilihan setelah masyarakat diberikan cukup kesempatan untuk benar-benar memahami perilaku partai-partai politik. Pilihan ini diharapkan akan menjadikan seleksi alam bagi eksistensi partai politik. Seandainya dilakukan peningkatan *electoral threshold* (ET) maka hal itu merupakan hasil dari pertarungan yang adil dan jujur, sebagai *trade off* (imbalance) peningkatan ET diharapkan muncul partai-partai lokal yang dapat menjadi instrumen bagi kekuatan-kekuatan masyarakat, yang tidak mempunyai kapasitas secara nasional. Sejalan dengan perkembangan itu, ke depan dapat dilakukan perubahan regulasi pemilu yang lebih fundamental dengan membagi antara pemilu nasional dan pemilu lokal.

Kedua, mendorong kepemimpinan partai yang demokratis dengan melakukan seleksi kepemimpinan partai yang demokratis serta menegaskan kedaulatan anggota dan desentralisasi kewenangan pengurus partai di tingkat pusat dan daerah sebagai upaya meningkatkan demokratisasi internal. *Ketiga*, memperkuat basis dan struktur kepartaian, termasuk memperhatikan 30% perempuan. Basis sosial yang jelas dan berakar pada masyarakat akan menjadikan partai lebih kuat, melembaga sehingga akan mempermudah menyerap aspirasi masyarakat. Basis dan struktur partai tidak didasarkan atas sentimen primordial. Hal ini berkaitan dengan ideologi kebijakan yang akan menjadi *discourse* dari partai politik. Perdebatan publik tidak lagi mengenai hal-hal yang berkenaan dengan keunggulan identitas primordial tetapi mengenai dasar-dasar kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Keempat*, mendorong penggabungan partai-partai kecil dan partai-partai yang gagal mendapatkan ET berdasarkan persamaan kepentingan maupun ideologi keberpihakan. *Kelima*, mendorong proses institusionalisasi partai dengan mempunyai sumberdaya yang independen. *Keenam*, menegakkan larangan merangkap jabatan bagi pengurus partai yang terpilih menjadi pejabat publik. Hal itu untuk mencegah *conflict of interest* (konflik kepentingan) dari pejabat yang bersangkutan. Konsekuensinya akan lebih besar lagi kalau birokrasi kemudian menjadi ajang pertarungan politik dari partai politik. Birokrasi yang berfungsi sebagai pelayan publik, akan menjadi sekedar instrumen partai politik.

Masalah lain yang perlu diperhatikan secara khusus adalah pengaturan dana partai politik⁵. Pengaturan tentang dana partai sangat penting dilakukan, karena tiadanya peraturan yang jelas dan tegas mengenai keuangan partai, bukan hanya akan mengakibatkan *vote buying*, tetapi yang lebih berbahaya adalah akses pemilik kapital terhadap penguasa atau calon penguasa-penguasa di dalam partai politik. Oleh sebab itu, perlu dirumuskan secara lebih jelas mengenai hal-hal yang berkenaan dengan keuangan partai politik. Beberapa pemikiran yang berkembang dalam masyarakat antara lain sebagai berikut.

Pertama, memperjelas dan memerinci apa yang disebut sumbangan dalam UU Parpol. Apakah maksudnya uang, pinjaman

(pinjaman komersial atau non-komersial), barang, fasilitas (meminjamkan peralatan, komputer, kendaraan, percetakan, perlengkapan) atau jasa (transportasi, tenaga ahli, dokter atau petugas lain, karyawan perusahaan) dan lain sebagainya. Semua sumbangan dalam bentuk barang harus dapat dikonversi dalam nilai uang, dengan patokan nilai yang didasarkan sesuai harga pasar, dan dicatat dalam laporan pembukuan partai.

Kedua, memperjelas arti pengeluaran. Kata itu harus meliputi hal-hal sebagai berikut: pembayaran sejumlah dana oleh partai politik atau kandidat; segala pembayaran yang dilakukan oleh seseorang atau organisasi; kelompok masyarakat yang mendukung atau menentang sebuah partai atau calon. Jadi pengeluaran partai politik termasuk biaya administrasi (anggaran operasional rutin) serta dana kampanye.

Ketiga, mengharuskan partai politik menerapkan pembuatan laporan keuangan partai, yang meliputi semua pemasukan dan pengeluaran dari kelompok-kelompok pendukung dalam suatu koordinasi yang terintegrasi. Oleh sebab itu, setiap partai politik harus menunjuk petugas untuk menyusun dan melaporkan keuangan partai secara rinci berdasarkan standar yang ditetapkan. Termasuk antara lain, identitas donatur partai dan jumlah dana yang diberikan.

Seseorang yang ditunjuk oleh partai sebagai petugas keuangan agar memenuhi beberapa persyaratan: (1) kemampuan sebagai akuntan dan paham prosedur akuntansi; (2) bertanggung-jawab atas nama partai serta

⁵ Gagasan, pemikiran, diskusi publik mengenai masalah ini sudah banyak dilakukan sejak tahun 2000-an, setelah pemilu yang berlangsung secara demokratis pasca pemerintahan otoriter jatuh pada awal tahun 1998 hingga saat ini. Misalnya kajian: *Perubahan Pasal Dana Politik Di Dalam Paket Undang-Undang Pemilu*, yang dilakukan oleh Pokja Dana Politik yang terdiri dari Cetro, IAI-KSAP, PERLUDEM, T- Chapt, Indonesia, yang diterbitkan pada bulan Maret 2007. Selain itu, isu ini juga dianggap sangat penting, dan dapat dilihat dalam berbagai kajian internasional, antara lain: Michael Johnson, *Political Parties And Democracy in Theoretical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, And Development*, National Democratic Institute For International Affairs (NDI), 2005; Jonathan Hopkin, *The Problem With Party Finance: Theoretical Perspectives on The Funding of Party Politics*, London: Party Politics, Sage Publication, Vol. 10, No. 6, 2004, p 627-651. Susan E Scatrow, *Explaining Political Finance Reforms: Competition And Context*, Party Politics, Sage Publications, Vol. 10, No 6, 2004, mp 653-675.

mematuhi semua peraturan mengenai peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan kegiatan keuangan partai; (3) secara pribadi bertanggung-jawab terhadap kelengkapan dan akurasi dari semua kegiatan keuangan partai politik yang disertai dengan data-data seperlunya; (4) memberikan akses kepada semua pengurus atau staf parpol. Intinya, petugas tersebut harus profesional dalam arti mampu menyusun laporan yang rinci dan jelas serta dapat mempelajari semua dokumen pengeluaran dan pemasukan sehingga laporan dapat dipertanggungjawabkan.

Keempat, prinsip transparansi harus diterapkan dalam laporan keuangan partai politik. Oleh sebab itu, setiap partai politik harus melaksanakan kegiatan keuangan melalui rekening bank yang ditunjuk. Pengeluaran dan simpanan (sumbangan) harus dijadikan satu dalam rekening tersebut. Pengeluaran dan pemasukan sumbangan dilarang dilakukan melalui nomor rekening, selain yang telah ditetapkan. Namun rekening untuk keperluan administratif harus dibedakan dengan rekening dana kampanye. Perbedaan yang tegas antara dana rutin (administratif, sekretariat, pengembangan partai, rekrutmen kader, riset politik dan lain-lain) dan dana kampanye, termasuk memisahkan rekening dari kedua pengelolaan dana tersebut harus dilakukan dengan ketat. Selain itu juga diperlukan pengertian dasar yang jelas mengenai istilah hutang piutang partai. Tanpa adanya pengertian yang jelas, Komisi Pemilihan Umum (KPU) akan mengalami kesulitan dalam menilai legitimasi laporan dari transaksi keuangan partai. Sementara itu, masyarakat (publik) juga akan

mengalami kesulitan dalam memantau pendanaan kampanye secara utuh.

Kelima, pada dasarnya sumbangan yang diberikan kepada calon harus dilaporkan kepada partai politik. Kalaupun calon yang ingin mempunyai rekening sendiri harus lapor kepada pimpinan partai politik. Bantuan spontan yang dilakukan oleh para pendukungnya dicatat oleh partai dan dilaporkan ke KPU.

Keenam, setiap pelanggaran yang terjadi dalam laporan keuangan seperti keterlambatan, kelalaian memasukkan laporan yang salah atau tidak lengkap, dan memanipulasi laporan harus diberikan sanksi hukum yang jelas. Dan *ketujuh*, publik harus mempunyai akses yang leluasa untuk mengetahui sumbangan dan pengeluaran partai politik. Oleh sebab itu, laporan harus disusun sedemikian rupa sehingga dapat dilakukan uji publik oleh masyarakat.

Arah Penyempurnaan UU Susduk

Penyempurnaan Undang-undang Susunan dan Kedudukan (UU Susduk) adalah sebagai berikut. *Pertama*, peningkatan kemampuan dan akuntabilitas lembaga dan anggota DPR. Untuk itu perlu disediakan tim ahli yang tetap dan profesional agar dapat mempelajari isu-isu yang penting bagi proses pengambilan keputusan. Dalam kaitan ini, perpustakaan yang lengkap dan modern harus pula disediakan bagi mereka. *Kedua*, peningkatan akuntabilitas dapat dilakukan dengan meningkatkan dan optimalisasi kewenangan badan kehormatan DPR, khususnya berkaitan dengan hak *re-call*.

Ketiga, diperlukan pertanggungjawaban yang jelas bagi setiap anggota DPR yang melakukan reses. *Keempat*, untuk lebih meningkatkan hubungan antara anggota DPR dan DPD perlu pembentukan kantor DPD dan DPR di daerah agar terjadi komunikasi politik yang intensif antara wakil rakyat dan konstitusinya. *Kelima*, peningkatan efektifitas lembaga DPR dilakukan dengan pengurangan jumlah pengelompokan politik (fraksi) di DPR dengan menentukan jumlah minimal anggota fraksi di DPR sama dengan jumlah komisi. *Keenam*, harmonisasi hubungan DPR dan DPD dengan membentuk panitia bersama (*joint committee*) DPR-DPD untuk mengatur mekanisme pembahasan RUU yang menjadi kewenangan DPD dan DPR. *Ketujuh*, memperjelas fungsi MPR. Hal itu dapat dilakukan dengan mengubah lembaga pimpinan MPR permanen menjadi fungsional, yaitu memimpin sidang gabungan DPR-DPD. Selain itu, memberikan kewenangan MPR membentuk *Joint Committee* dan peraturan tentang sidang gabungan (*joint session*) serta membentuk komisi konstitusi yang membantu MPR menyiapkan bahan amandemen UUD 1945.

PENUTUP

Pemilu 2009 merupakan momentum yang sangat tepat untuk menyempurnakan UU bidang Politik karena selama sembilan tahun reformasi mulai nampak banyak masalah-masalah fundamental yang harus diperbaiki. Perbaikan yang komprehensif dan koheren atas keempat Undang-undang bidang Politik itu diharapkan dapat mengurangi kerancuan dalam sistem atau rejim

pengelolaan pemerintahan. Agar upaya tersebut mencapai hasil yang maksimal, penyempurnaan UU tersebut harus merupakan upaya bersama, yang lebih mengikutsertakan para pemangku kepentingan (*stake holders*) agar proses demokrasi prosedural semakin meningkat menjadi demokrasi substansial. Yaitu tumbuh dan berkembangnya budaya demokrasi sebagai roh dari sistem politik yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Agenda berikutnya yang tidak kalah penting adalah membangun lembaga-lembaga politik agar institusi-institusi tersebut selain dapat melaksanakan fungsinya dengan baik, diharapkan pula dapat membantu menjadi instrumen membangun budaya politik yang sehat. Hal ini sejalan dengan inti demokrasi itu sendiri, yaitu mengembangkan nilai-nilai kemanusiaan yang universal sebagai landasan perilaku masyarakat. Pengalaman telah membuktikan bahwa membangun demokrasi bukan sekedar menyelenggarakan pemilu yang reguler, membangun struktur dan sistem kekuasaan, mekanisme dan prosedur politik. Demokrasi jauh lebih kompleks dari sekedar melakukan hal-hal tersebut. Oleh karena itu, banyak negara yang gagal dalam meniti transisi politik yang rumit, kompleks dan penuh dengan persaingan kepentingan politik. Belajar dari pengalaman-pengalaman negara lain, mudah-mudahan perubahan UU bidang Politik lebih membuka jalan bagi bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih damai dan beradab, dan oleh karena itu semakin dekat dengan terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur.

Demokratisasi Partai Melalui Iuran Anggota

I Made Leo Wiratma

Sebagai salah satu pilar demokrasi, maka partai politik sesungguhnya harus demokratis terlebih dahulu. Artinya partai politik juga menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam segala aspek kegiatannya. Salah satu prinsip demokrasi yang utama adalah bahwa kedaulatan partai berada di tangan anggota. Namun, selama ini belum tampak adanya partai yang secara sungguh-sungguh memposisikan diri sebagai partai yang demokratis, melainkan sebagai partai oligarkis, di mana setiap keputusan hanya ditentukan oleh kelompok kecil elite dan mengabaikan suara anggota. Lemahnya posisi tawar (bargaining position) anggota disebabkan oleh sistem keuangan yang tidak transparan dan bertanggungjawab, serta rendahnya partisipasi anggota dalam pendanaan partai. Oleh karena itu, perlu meningkatkan efektivitas iuran anggota sebagai salah satu sumber pendanaan partai sehingga keuangan partai tidak lagi bergantung pada kelompok kecil elite yang berduit. Selain itu, posisi tawar anggota akan semakin kuat dan tidak dapat diabaikan begitu saja dalam setiap pengambilan keputusan.

PENDAHULUAN

Salah satu potret keberhasilan sebuah partai politik dapat dilihat dari kemampuan para kadernya yang duduk di lembaga legislatif atau eksekutif dalam mengemban fungsi dan tugasnya. Keberhasilan tersebut merupakan suatu keharusan jika partai politik yang bersangkutan ingin tetap mendapat dukungan dan kepercayaan dalam setiap pemilu. Sebab dalam negara demokrasi, eksistensi partai politik dalam ranah politik akan ditentukan oleh seberapa besar partai politik itu mampu merepresentasikan kelompok yang diwakilinya. Artinya segala aktivitas partai politik

itu mencerminkan keterwakilan dan keterlibatan seluruh masyarakat yang diwakilinya dalam keseluruhan proses politik, mulai dari perencanaan, penyusunan, pengambilan keputusan, hingga pelaksanaan dan evaluasi terhadap suatu kebijakan yang telah dijalankan. Singkatnya, partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi itu harus menampilkan wajah demokrasi dalam segala aspek kegiatannya.

Namun, selama ini tampaknya belum ada partai politik yang secara sungguh-sungguh memposisikan diri sebagai partai yang memenuhi harapan masyarakat. Partai-partai politik sepertinya tidak mempunyai

sambungan dengan permasalahan aktual dalam masyarakat.¹ Yang mengemuka hanya kepentingan-kepentingan para elite partai yang sering tidak terkait atau bahkan bertolak-belakang dengan kepentingan warganya. Selain itu, masyarakat Indonesia pada umumnya belum memiliki kultur demokrasi yang matang, sehingga rakyat seperti tersandera oleh partai politik.² Artinya rakyat tidak memiliki alternatif lain, selain yang disuguhkan oleh partai politik yang justru tidak jarang bertentangan dengan keinginan atau aspirasinya. Oleh karena itu, tidak heran jika yang muncul adalah para politisi oportunis dalam partai yang oligarkis yang hanya mengutamakan kepentingannya sendiri dan bukan pemimpin yang merakyat atau yang memikirkan kepentingan-kepentingan dan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh rakyat.

Memasuki awal tahun 2006, hasil sebuah jajak pendapat menggambarkan partai politik Indonesia berwajah kusam.³ Partai-partai politik tidak mampu melakukan

fungsi-fungsi dengan semestinya, kecuali hanya sebagai sarana untuk mencapai kekuasaan. Kusamnya wajah partai politik tersebut antara lain disebabkan oleh sejumlah persoalan yang menjadi kendala berkembangnya partai-partai politik dalam dinamika politik yang sehat. Di samping masih kuatnya budaya anti-partai politik atau curiga terhadap partai politik, kendala utama yang ditemukan justru muncul dari dalam partai politik itu sendiri.⁴ Kendala internal tersebut adalah pengabaian suara-suara anggota partai sebagai pemegang kedaulatan, yang seharusnya mendapat porsi utama dalam keseluruhan proses kehidupan partai politik.

Dampak selanjutnya sudah dapat ditebak, yakni muncul ketidakpuasan dari warga partai yang pada gilirannya dapat menimbulkan perpecahan. Mereka yang tidak puas bisa menjadi apatis (tidak aktif lagi meski masih menjadi anggota), keluar dari keanggotaan, atau bahkan mendirikan partai baru. Dampak lain yang paling "me-

¹ M. Alfian Alfian, "Budaya Tanding Kaum Oposan Indonesia, Sebatas Jadi Gladiator Politik", *Media Indonesia*, 13 Januari 2007.

² Seperti dikemukakan oleh pengamat politik Moeslim Abdurrahman dalam wawancara di bawah judul "Parpol Jangan Abaikan Kritik Rakyat", *Suara Karya*, 13 Januari 2007.

³ Penilaian ini antara lain diindikasikan oleh penampilan partai politik sebagai sosok organisasi yang semata ditujukan untuk meraih kekuasaan lewat pemilu, tanpa menjalankan fungsi kaderisasi politik, sosialisasi politik, pendidikan politik, dan agregasi kepentingan politik. Selain itu, partai politik dinilai sebagai lembaga terkorup. Lihat Jajak Pen-

dapat "Kompas" di bawah judul: "Wajah Kusam Partai Politik", dalam *Kompas*, 9 Januari 2006. Lihat pula Paulus Mujiran, "Korupsi, Sisi Kelam Partai Politik Kita", dalam *Suara Pembaruan*, 1 Maret 2006.

⁴ Lihat misalnya Hasanuddin, "Membangun Kultur Demokrasi Parpol", dalam *Media Indonesia*, 27 Februari 2007. Menurut Hasanuddin, selain tidak mampu untuk mengembangkan fungsi-fungsi penting parpol (yakni agregasi dan artikulasi kepentingan, pendidikan politik, kaderisasi, dan rekrutmen), pimpinan parpol juga dinilai gagal menangkap suara-suara yang berkembang dalam masyarakat karena pimpinan parpol sudah mempunyai kepentingan sendiri.

matikan” adalah partai yang bersangkutan akan ditinggalkan tidak saja oleh warga partai, melainkan juga rakyat pemilihnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformasi partai politik, khususnya langkah-langkah demokratisasi agar partai politik dapat tumbuh kuat dan tetap dicintai oleh konstituenya. Salah satu langkah demokratisasi tersebut adalah dengan memperbaiki sistem keuangan partai melalui iuran anggota yang menjadi topik utama dari tulisan ini.

PARTAI OLIGARKIS

Setiap negara memiliki sistem kepartaian masing-masing sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut. Pada umumnya negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer menerapkan sistem banyak partai (*multy party system*); sementara negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial menerapkan sistem partai terbatas (*limited party system*). Namun dalam perkembangan zaman, sistem partai terbatas khususnya sistem dua partai (*dual party system*) semakin populer, baik di negara yang menganut parlementer maupun presidensial. Dua negara besar yakni Inggris (parlementer) dan Amerika Serikat (presidensial), kini secara faktual telah menggunakan sistem dua partai meski secara teoritis keduanya menganut sistem multi-partai.⁵ Sistem dua

partai ini terbentuk karena proses alami, di mana partai-partai berideologi besar itu yang selalu menang dalam pemilihan umum, meski secara bergantian. Partai pemenang pemilu memegang kekuasaan dan partai yang kalah menjadi oposisi atau pengimbang sehingga *checks and balances* tetap terjaga.

Di Indonesia justru yang terjadi sebaliknya, meski mengaku menganut sistem presidensial tetapi menerapkan sistem multi partai yang sebenarnya lebih cocok untuk sistem parlementer. Keadaan ini tidak terlepas dari perkembangan ketatanegaraan Indonesia sendiri, di mana sejak awal pembentukan konstitusi sebagai landasan, bagaimana kedaulatan itu harus dilaksanakan sudah diwarnai kegamangan. Kondisi itu terjadi antara lain karena kekukuhan bangsa ini dalam mencari jati diri di tengah suasana Perang Dingin antara Blok Barat dan Timur, yang memunculkan liberalisme-individualisme-kapitalis di satu pihak dan sosialisme-kolektivisme-komunisme di pihak yang lain. Kegamangan itu antara lain tercermin dari tidak jelasnya struktur kekuasaan dalam konstitusi yang pada gilirannya juga sangat berpengaruh pada proses rekrutmen politik yang menjadi tugas dan fungsi partai politik.

Selain itu, dalam setiap perubahan rezim selalu diwarnai oleh eforia politik yang

⁵ Setiap pemilu di Inggris praktis didominasi oleh dua partai, yaitu Partai Buruh dan Partai Konservatif, padahal di sana masih ada Partai Liberal Demokrat, Plaid Cymru, Partai Nasionalis Skotlandia, dan lain-lain. Demikian pula di Amerika Serikat, pemilu didominasi oleh Partai Republik dan

Partai Demokrat, sementara masih ada partai lain seperti Partai Hijau, Partai Sosialis, dan Partai Liberal. Lihat Laporan Seminar Internasional, “Mencari Sistem Demokrasi Ideal Bagi Indonesia”, (Jakarta: Yayasan API, 17 Mei 2000), hal. 12 dan 29.

membuka peluang baru bagi masyarakat luas (dan terutama orang-orang oportunis) untuk membentuk partai politik sebagai langkah awal menuju kekuasaan. Lihat misalnya pada masa awal kemerdekaan, setelah sempat diberangus oleh Pemerintah Penjajahan Jepang, peluang untuk membentuk partai politik kembali terbuka setelah keluar Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 tentang anjuran untuk membentuk partai sebagai persiapan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat.⁶ Peluang yang sama kembali muncul menjelang dipraktekannya sistem pemerintahan parlementer 1950-1959, menjelang era Orde Baru sebelum akhirnya sistem kepartaian disederhanakan hanya menjadi tiga partai, dan terakhir pada era reformasi.

Eforia politik yang tidak disertai dengan tata kelola dan koridor hukum yang jelas mengakibatkan proses politik menjadi tidak terkendali, karena setiap celah atau kekurangan pada aturan hukum dapat dijadikan komoditi politik baru. Di sinilah para "akrobat" politik atau para politisi oportunis selalu menggunakan kesempatan untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya. Kendaraan yang paling sering dan paling mudah dipergunakan untuk tujuan-tujuannya itu adalah partai politik, karena partai politik merupakan pintu utama untuk masuk ke kekuasaan. Akibatnya partai-partai politik hanya dikuasai oleh kelompok-kelompok orang tertentu, sehingga partai politik di Indonesia cenderung berwatak oligarkis.

Paling tidak terdapat dua sebab mengapa partai politik di Indonesia cenderung oligarkis, yaitu: *pertama*, partai politik dikendalikan oleh segelintir elite yang menjadi penentu kebijakan partai. Meskipun keputusan diambil melalui musyawarah nasional (Munas) atau Kongres sebagai forum tertinggi partai tetapi keputusan selalu didominasi oleh para elite tersebut. Bahkan ada partai yang tergantung pada satu orang pimpinan yang memiliki kekuasaan absolut yang dapat mementahkan kembali atau membatalkan keputusan yang dihasilkan Munas atau Kongres. Pimpinan seperti itu biasanya memiliki salah satu atau beberapa kelebihan sekaligus, seperti kharisma yang besar, kemampuan finansial yang kuat, manajemen yang piawai, atau memiliki pendukung fanatik yang kuat dan solid. Posisinya dalam partai tidak selalu sebagai Ketua Umum, tetapi juga bisa menduduki jabatan Ketua Dewan Pembina, Ketua Dewan Syura, atau posisi-posisi yang sejenis. Kendati memiliki semacam "kekuasaan absolut", acapkali pemimpin itu dikelilingi oleh beberapa pembantunya yang menjadi pengendali partai sehingga partai tersebut pada akhirnya juga berwatak oligarkis.

Kedua, kultur anggota partai yang semata-mata ingin menggunakan partai untuk mendapatkan penghasilan hidup, dan karena itu harus mengabdikan kepada pemimpin partai yang feodalistik. Kondisi-kondisi seperti ini memberi peluang yang besar bagi elite partai untuk memanipulasi kepentingan, di mana kepentingan pribadi seolah-olah menjadi kepentingan partai. Tidak mengherankan jika kultur elite partai politik adalah kultur politisi oportunis yang selalu meng-

⁶ Kementerian Penerangan, *Kepartaian dan Parlemenaria Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1945).

ambil kesempatan untuk kepentingan pribadi. Pemimpin semacam ini merasa bahwa partai politik yang dipimpinnya merupakan suatu usaha milik pribadi, sehingga manajemen organisasi pun dilakukan sesuai dengan selera pribadinya. Dengan demikian, praktis kegiatan partai politik dikendalikan oleh segelintir elite partai sehingga yang muncul adalah partai oligarkis.

Dalam kondisi seperti ini, maka tentu demokrasi tidak akan mendapat porsi yang memadai dalam proses kehidupan partai politik. Akibatnya partai politik seperti ini juga tidak akan menghasilkan *out-put* yang demokratis yang berpuncak pada pengabaian kepentingan warga partai secara keseluruhan. Bahkan partai politik yang seharusnya menjadi pilar demokrasi justru berbalik mengancam demokrasi.

PARTAI DEMOKRATIS

Dalam masa transisi demokrasi di Indonesia belakangan ini ditandai oleh apa yang dikonseptualisasikan dengan istilah “demokrasi yang mengalami defisit”, di mana salah satu bagian terpenting yang menjadi indikatornya adalah ketidakseriusan partai politik menjalankan agenda reformasi untuk tujuan demokrasi.⁷ Sebagai salah satu pilar demokrasi, maka partai politik

sesungguhnya harus demokratis terlebih dahulu. Artinya partai politik juga harus menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam kegiatan dan kehidupannya.

Dalam konteks negara, terdapat lima gugus ciri hakiki negara demokratis, yaitu: (1) negara hukum; (2) pemerintah yang di bawah kontrol nyata masyarakat; (3) pemilihan umum yang bebas; (4) prinsip mayoritas; dan (5) adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.⁸ Sementara itu, demokrasi mengandung elemen-elemen mendasar, seperti (1) pengakuan kesetaraan terhadap setiap individu; (2) ditentukan oleh nilai-nilai yang dianut oleh masyarakatnya; (3) pemerintah adalah pelayan masyarakat karena masyarakatlah pemilik kedaulatan dan kekuasaan yang sejati; (4) toleransi mayoritas terhadap minoritas; (5) adanya musyawarah dalam memutuskan setiap perkara; (6) adanya aturan hukum yang diterapkan untuk semuanya; (7) adanya cara untuk mencapai tujuan bersama sesuai dengan kaidah-kaidah demokrasi.⁹

Berdasarkan hal di atas, paling tidak harus ada lima prinsip agar sebuah partai dapat dikatakan demokratis, yaitu: *pertama*, mengakui adanya kebebasan atau *liberty*, yakni setiap anggota partai mempunyai kebebasan namun dalam koridor tidak mengganggu kebebasan orang lain. *Kedua*,

⁷ Daniel Sparinga, “Partai Politik dan Transisi Demokrasi”, Kata Pengantar dalam Thomas Meyer, *Peran Partai Politik Dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, atau *The Role of The Political Parties in Democracy: Nine Theses*, (Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung, 2006), hal. 12.

⁸ Lihat Franz Magnis-Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis* (Jakarta: PT. Gramedia, 1995), hal. 58-60.

⁹ *Demos Kratos = Demokrasi: Panduan Bagi Pemula*, (Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung dan The Ridep Institute, 2003), 9-10.

kesetaraan atau *equality*, di mana setiap anggota partai memiliki kedudukan, hak dan kewajiban yang sama. *Ketiga*, prinsip musyawarah dalam memutuskan setiap persoalan, baik atas dasar mufakat atau suara terbanyak (mayoritas) tetapi hak-hak minoritas tetap terlindungi. *Keempat*, prinsip *rule of law* di mana setiap kegiatan partai dilaksanakan berdasarkan aturan main yang sudah disepakati bersama. *Kelima*, tata kelola yang baik atau *good governance*.

Kelima prinsip ini sangat penting bagi partai politik dalam menjalankan fungsinya. Setidaknya terdapat tujuh fungsi partai politik, yakni sebagai sosialisasi politik; rekrutmen politik, partisipasi politik, pemandu kepentingan, komunikasi politik, pengendali konflik, dan kontrol politik.¹⁰ Dalam seluruh fungsi itu, partai politik tidak bisa tidak harus melibatkan seluruh anggota partai sebagai pemilik kedaulatan yang sesungguhnya.¹¹ Selain karena mempunyai hak dalam menentukan kebijakan, hak memilih dan dipilih, juga karena setiap anggota partai politik wajib berpartisipasi dalam kegiatan partai politik.¹² Lebih dari itu, keterlibatan seluruh anggota partai justru memberikan dan menentukan legitimasi atau

keabsahan dari setiap proses kegiatan partai. Hal ini menjadi penting bukan hanya supaya keputusan dapat segera diambil, melainkan agar setiap keputusan dapat menghasilkan kebijakan yang menjadi milik, dijalankan, dan ditaati, serta ditanggung-gugat bersama (*living policy*).

Dari sudut pandang lain, demokratis tidaknya sebuah partai politik sangat ditentukan oleh dua faktor, yakni faktor internal dan eksternal.¹³ Faktor internal itu antara lain dapat dilihat dari sejauh mana Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) itu menerapkan prinsip-prinsip kebebasan, kesetaraan, musyawarah, *rule of law*, dan *good governance*. *Good governance* itu sendiri antara lain memiliki ciri-ciri transparansi atau keterbukaan, *capacity* atau kapasitas, dan *accountability* atau pertanggungjawaban. Salah satu hal penting dan strategis terkait dengan *good governance* adalah masalah keuangan partai. Prinsip-prinsip inilah yang belum diterapkan sepenuhnya oleh partai politik sehingga wajah partai politik di Indonesia belum terlihat cerah. Sementara faktor eksternal itu antara lain ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku umum,

¹⁰ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hal. 116-121.

¹¹ Pasal 11 ayat (1) UU No. 31/2002 tentang Partai Politik menyatakan bahwa kedaulatan partai politik berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.

¹² Pasal 11 ayat (2) dan (3) UU No. 31/2002 tentang Partai Politik.

¹³ Maurice Duverger menyebut sudut pandang lain itu sebagai sudut pandang organisasi ini, di mana harus dibedakan antara organisasi internal dan organisasi "luarnya" (*external organization*). Lihat Maurice Duverger, *Partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan*, atau *Party Politics and Pressure Groups A Comparative Introduction*, terjemahan Laila Hasyim, Cet. Kedua, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hal. 6.

seperti konstitusi dan undang-undang tentang partai politik serta peraturan pelaksanaan lainnya.

KEUANGAN PARTAI

Hidup mati suatu organisasi, termasuk partai politik sangat ditentukan oleh kemampuan pendanaannya. Dibutuhkan uang untuk membangun infrastruktur, untuk menjalankan aktivitas rutin dan membiayai kegiatan selama proses pemilu.¹⁴ Keuangan partai politik bersumber dari iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum, dan bantuan dari anggaran negara.¹⁵ Satu sumber keuangan berasal dari internal, yaitu berupa iuran anggota dan dua sumber keuangan dari eksternal, yaitu sumbangan (donatur) dan bantuan dari negara. Sumber keuangan partai politik dari iuran anggota sudah diatur secara tegas dalam undang-undang tetapi di banyak partai bahkan hampir seluruh partai, iuran anggota tampaknya tidak jalan. Persoalannya adalah pengaturan iuran anggota tidak disertai dengan sanksi, apabila anggota partai tidak melakukan kewajibannya itu. Kewajiban tanpa sanksi yang tegas pada akhirnya tidak bermakna apa-apa, karena tidak ada alat paksa yang mengharuskan sehingga menjadi lebih bersifat sukarela.

Oleh karena itu, agar iuran anggota menjadi efektif maka ketentuan dalam undang-undang seharusnya menegaskan agar partai politik wajib memberi sanksi kepada anggotanya yang tidak membayar iuran. Sanksi atas kelalaian anggota yang tidak membayar iuran diberikan oleh partai politik yang bersangkutan dan diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai. Sanksinya dapat berupa peringatan (pertama, kedua, ketiga), denda, atau bahkan pencabutan dan pemberhentian dari keanggotaan partai. Bagi partai pun perlu diberi sanksi jika tidak mau mencantumkan ketentuan kewajiban membayar iuran bagi anggotanya beserta sanksinya dalam AD/ART, misalnya tidak memberikan atau mencabut dana bantuan dari pemerintah.

Namun, pencantuman sanksi tersebut ada segi positif dan negatifnya. Segi positifnya antara lain meningkatkan rasa tanggung jawab dan rasa ikut memiliki terhadap partainya, karena dengan kewajiban membayar iuran berarti telah mendukung secara finansial dan karenanya secara otomatis mendapatkan hak-haknya sebagai anggota partai. Selain hak-hak untuk kepentingan pribadi, seperti berhak memilih dan dipilih serta didengar aspirasinya, juga mempunyai hak untuk mengontrol proses politik partai, demi kemajuan partai itu sendiri. Sementara sisi negatifnya adalah akan muncul keengganan untuk menjadi anggota partai karena takut akan dikenakan sanksi sebagai akibat tidak dapat melaksanakan kewajiban membayar iuran. Selain itu, mewajibkan partai politik untuk mencantumkan ketentuan pemberian sanksi dapat dianggap sebagai intervensi negara terhadap partai politik.

¹⁴ Forum-Politisi, *Konsolidasi Demokrasi: Kompilasi Hasil Workshop, Pertemuan Kerja Rutin, dan Pertemuan Nasional Forum Politisi*, (Jakarta: Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi Untuk Reformasi, 2005), hal. 1

¹⁵ Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Secara teknis pembayaran iuran anggota dapat dipastikan hanya dapat dilakukan oleh pengurus atau organisasi partai politik terbawah, yakni di desa-desa yang biasa disebut ranting atau sebutan lain. Hal yang sama pasti tidak dapat dilakukan oleh pengurus pusat partai, selain tidak begitu mengenal para anggotanya di daerah-daerah pelosok, juga karena tidak mempunyai sumber daya manusia (SDM) yang cukup untuk itu. Oleh karena itu, untuk melakukan penarikan iuran anggota maka pengurus pusat mau tidak mau meminta bantuan pengurus daerah secara hierarki hingga pengurus atau organisasi partai yang menjangkau para anggota. Inilah yang menjadikan pengurus pusat tergantung kepada pengurus di daerah, sehingga dengan demikian seharusnya pengurus daerah memiliki *bargaining position* yang tinggi terhadap pengurus pusat. Jika pada akhirnya pengurus daerah tidak memiliki daya tawar yang kuat terhadap pengurus pusat tentunya ada yang salah dengan pengurus daerah. Sebab antara pengurus pusat dan pengurus daerah sesungguhnya terjadi saling ketergantungan, di satu sisi pengurus pusat memerlukan dukungan dari pengurus daerah, sementara di sisi yang lain pengurus daerah memerlukan pengakuan dari pengurus pusat.

Hubungan yang harmonis antar-pengurus sangat diperlukan oleh sebuah partai politik jika ingin menjadi solid dan demokratis. Soliditas kepengurusan akan menjadikan mesin partai berjalan sesuai dengan yang telah digariskan bersama melalui kesepakatan, jika konsekuen dan konsisten. Gambaran kepengurusan ini akan menjadi

panutan bagi para anggota partai politik untuk juga taat kepada setiap keputusan yang diambil secara demokratis dan adil, termasuk jumlah iuran dan sanksinya jika tidak memenuhi kewajiban sehingga konflik yang berlatar belakang pribadi dapat dihindarkan. Seluruh persoalan harus diselesaikan secara organisatoris, dan bukan selera pribadi pengurusnya.

Sisi buruk lain dari partai adalah partai tidak menerapkan tata kelola yang baik atau *good governance* dan serba tertutup. Keterutupan pengelolaan keuangan seperti pembukuan uang masuk dan penggunaan yang tidak transparan dan bertanggungjawab, serta sulitnya anggota partai untuk mengakses informasi keuangan sehingga tidak dapat mengontrol, memberikan peluang besar terhadap penyalahgunaan keuangan partai. Selama ini banyak partai politik memperoleh sumber-sumber keuangan yang tidak jelas asalnya, kalau pun jelas asalnya para pengelola merasa tidak perlu memberitahu kepada anggota berapa jumlahnya, apalagi penggunaannya, seolah-olah itu merupakan rahasia perusahaan. Salah satu penyebabnya adalah belum adanya ketentuan untuk mengaudit keuangan partai, kecuali keuangan partai untuk berkampanye. Jadi semua sumber-sumber keuangan yang berasal dari publik, termasuk keuangan partai seharusnya wajib diaudit akuntan publik agar keuangan partai menjadi transparan dan menutup sekecil mungkin peluang penyalahgunaannya. Kewajiban audit ini harus diatur secara tegas dalam undang-undang dan disertai sanksi-sanksinya bila kewajiban itu dilanggar.

Berkaitan dengan sumber keuangan eksternal, khususnya menerima bantuan dana dari negara memang sah secara hukum dan tidak salah. Terdapat beberapa alasan mengapa negara memberi bantuan dana kepada partai politik, antara lain: *pertama*, partai politik telah membantu tugas negara dalam proses rekrutmen warga negara untuk mengisi jabatan-jabatan publik yang turut serta dalam perumusan kebijakan negara. *Kedua*, pembentukan partai politik merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dan partai politik adalah aset negara yang secara teoritis seharusnya mendukung terwujudnya kehidupan demokrasi.¹⁶ Meski demikian, bantuan keuangan dari negara tentunya tidak sesuai dengan visi dan misi untuk mengembangkan partai yang mandiri, di samping hanya memboroskan keuangan negara yang seharusnya lebih diperuntukkan bagi pembangunan yang lain. Selain itu, bantuan negara hanya menjadi rebutan kue para politisi oportunistis untuk kepentingan pribadi dan bukan untuk memajukan partai politik yang demokratis. Partai politik seharusnya mampu membiayai sendiri segala aktivitasnya, baik untuk operasional internal organisasi maupun untuk mengikuti pemilu.

Kedaulatan partai politik berada di tangan anggota yang dilaksanakan menurut anggaran dasar dan anggaran rumah tangga. Selain mempunyai hak seperti menentukan kebijakan, hak memilih dan dipilih, ma-

ka setiap anggota partai politik juga memiliki kewajiban mematuhi anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta berpartisipasi dalam kegiatan partai politik.¹⁷ Kewajiban berpartisipasi ini menghendaki anggota untuk aktif dalam menjalankan tugas yang diberikan partai seberapa kecil pun peranan yang diberikan kepada yang bersangkutan. UU tentang Partai Politik hendak mengarahkan partai politik itu menjadi partai kader yang selalu intens dalam kegiatan partai.

Pemberian otonomi kepada partai politik untuk mengatur organisasinya menurut anggaran dasar dan anggaran rumah tangganya sendiri menimbulkan struktur dan manajemen yang berbeda-beda dari partai politik. Definisi atau penggolongan keanggotaan misalnya, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) menggolongkannya menjadi tiga, yaitu anggota langsung, anggota tak langsung, dan anggota kehormatan.¹⁸ Pembedaan dalam jenis-jenis keanggotaan ini tentu membawa konsekuensi terhadap anggota dan hal itu tergantung pada jenis keanggotaan. Meski secara formal (menurut AD/ART) setiap anggota memiliki hak dan kewajiban yang sama tetapi seorang anggota kehormatan PKB, misalnya memiliki sistem rekrutmen yang berbeda dengan anggota lainnya, seperti hanya dapat diterima pada Tingkat Cabang ke atas dan pengesahan harus dilakukan oleh Dewan Pengurus Pusat.¹⁹ Ini berarti tetap saja terdapat *non-*

¹⁷ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

¹⁸ Lihat Bab II Pasal 3 Anggaran Rumah Tangga (ART) Partai Kebangkitan Bangsa.

¹⁹ Pasal 6 ART Partai Kebangkitan Bangsa.

¹⁶ Disarikan dari Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2005 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik.

equality dalam keanggotaan sebagai akibat penggolongan tersebut. Sementara partai lain seperti Partai Bintang Reformasi (PBR), sama sekali tidak melakukan penggolongan seperti yang dilakukan PKB. Keanggotaan yang baik seharusnya memang tidak melakukan pembedaan terhadap para anggotanya sehingga asas *equality* dari demokrasi terpenuhi. Oleh karena itu, tanpa bermaksud mencampuri urusan internal partai politik, semestinya undang-undang partai politik memberikan batasan-batasan umum tentang bagaimana mengelola partai politik secara demokratis.

ASPEK HUKUM PARTAI POLITIK

Partai politik dalam menjalankan fungsi-fungsinya melalui proses secara konstitusional,²⁰ artinya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam setiap pemilihan umum di Indonesia saat ini, kecuali pemilu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mensyaratkan bahwa pesertanya adalah partai politik atau calon yang diusung partai politik. Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD misalnya, pesertanya adalah partai politik.²¹

²⁰ Abdul Bari Azed dan Makmur Amin, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005). Lebih lanjut dijelaskan bahwa proses secara konstitusional diartikan sebagai perebutan kekuasaan dengan koridor pesta demokrasi (pemilu raya).

²¹ Peserta pemilu anggota DPR dan DPRD (Provinsi/Kabupaten/Kota) adalah partai politik diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 12

Sementara peserta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.²² Hanya pemilu DPD yang pesertanya adalah perseorangan.²³ Jadi dalam pemilihan umum, partai politik memegang peran sentral, artinya jika ingin mendapatkan kursi di parlemen atau eksekutif tidak bisa tidak harus melalui partai politik.

Meski begitu pentingnya peran partai politik tetapi tidak selalu diikuti oleh pelaksanaan peran tersebut dengan baik, karena belum memiliki landasan hukum yang memadai. Oleh karena itu, salah satu usaha untuk mendorong partai politik agar men-

Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

²² Untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, syarat pengajuan pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilihat antara lain dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan untuk pemilihan kepala daerah (Pilkada) dapat dilihat dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

²³ Peserta pemilu anggota DPD adalah perseorangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (2), 11 dan 12 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ketentuan ini merupakan tindak lanjut dari Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang."

jalankan peran dengan baik adalah dengan memperbaiki peraturan perundang-undangan tentang partai politik. *Pertama*, menegaskan kembali pengaturan tentang kewajiban membayar iuran bagi anggota partai politik disertai dengan sanksinya agar iuran tersebut dapat dilakukan secara efektif. Pengaturan itu secara tersurat dicantumkan dalam undang-undang dan anggaran dasar serta anggaran rumah tangga partai.

Kedua, hak berserikat dan berkumpul merupakan salah satu hak dasar manusia yang dijamin oleh konstitusi, termasuk membentuk sebuah partai politik yang juga merupakan salah satu pengejawantahan hak dasar tersebut. Oleh karena itu, syarat pembentukan partai politik cukup dilakukan oleh minimal dua orang, sebagaimana dapat dikatakan sebagai berserikat dan berkumpul. Usaha memperketat pembentukan partai baru antara lain dilakukan dengan meningkatkan jumlah orang yang boleh mendirikan partai, yakni dari 50 (lima puluh) orang²⁴ menjadi 250 (dua ratus lima puluh) orang²⁵ menjadi tidak relevan. Selain usaha peningkatan persyaratan tersebut tidak memiliki alasan yang jelas, juga bisa dikatakan bertentangan dengan konstitusi karena membatasi orang yang hendak menggunakan hak

berserikat dan berkumpul. Apakah partai itu nantinya akan menjadi partai politik nasional atau lokal yang boleh ikut pemilu atau hanya sekedar untuk menggunakan hak konstitusinya, tergantung perkembangan partai politik itu sendiri.

Ketiga, yang penting diperketat persyaratannya adalah bisa tidaknya sebuah partai politik untuk ikut pemilu. Undang-undang Pemilu mensyaratkan bahwa partai politik dapat menjadi peserta pemilu apabila memenuhi syarat: (a) diakui keberadaannya sesuai dengan UU No. 31/2002 tentang Partai Politik; (b) memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi; (c) memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi, sebagaimana dimaksud dalam huruf b; (d) memiliki anggota minimal 1000 (seribu) orang atau minimal 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik, sebagaimana dimaksud dalam huruf c yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik; (e) pengurus sebagaimana dimaksud dalam huruf b dan huruf c harus mempunyai kantor tetap; (f) mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.²⁶

Persyaratan ini tampaknya ditujukan kepada partai baru, karena partai lama atau partai yang sudah pernah mengikuti pemilu agar dapat menjadi peserta pemilu berikut-

²⁴ Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang menyatakan: "Partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris."

²⁵ Pasal 2 ayat (1) Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Partai Politik yang disusun oleh Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia.

²⁶ Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

nya berlaku ketentuan lain, yakni: (a) memperoleh minimal 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR; (b) memperoleh minimal 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar minimal di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau (c) memperoleh minimal 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia; atau (d) bergabung dengan partai politik lain sehingga memenuhi ketentuan, sebagaimana dimaksud pada huruf a, b, dan c.²⁷

Mencermati ketentuan persyaratan tersebut tampaknya belum dibedakan antara persyaratan partai nasional dan lokal. Partai lokal juga agar dibedakan atas dua, yakni partai lokal provinsi dan partai lokal kabupaten/kota. Perbedaan ini menjadi penting karena di dua daerah yakni Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)²⁸ dan Papua²⁹ dimungkinkan adanya partai lokal. Di samping itu, wacana tentang partai lokal semakin kencang diperbincangkan dan desakan regulasi atau pengakuan secara formal dalam undang-undang atas partai lokal juga semakin kuat. Untuk mengantisipasi hal itu, perlu pengaturan secara berbeda tentang persyaratan terhadap partai nasional dan partai lokal yang nantinya boleh mengikuti pemilu.

²⁷ Pasal 9 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

²⁸ Pasal 67 ayat (1) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

²⁹ Pasal 28 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua.

Partai nasional yang nantinya boleh mengikuti pemilu juga dibedakan atas dua, yakni partai nasional baru dan partai nasional lama (yang sudah pernah mengikuti pemilu). Idealnya sebuah partai nasional memiliki kepengurusan di seluruh provinsi dan kabupaten/kota yang ada di Indonesia, sehingga partai nasional mencerminkan kenusantaraan. Oleh karena itu, sebuah partai nasional baru yang boleh mengikuti pemilu harus memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan revisi sebagai berikut: (a) diakui keberadaannya sesuai dengan UU No. 31/2002 tentang Partai Politik setelah perbaikan mengenai syarat pendiri partai cukup dua orang saja; (b) memiliki kepengurusan lengkap di seluruh provinsi dan kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Sementara untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, partai nasional harus memenuhi ketentuan Pasal 9 ayat (1) huruf a UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yaitu memenuhi *electoral threshold* 3% dari jumlah kursi DPR atau ayat (2) yaitu bergabung dengan partai lain.

Persyaratan untuk partai lokal agar dapat mengikuti pemilu juga harus dibedakan antara partai lokal baru dan lama. Partai lokal provinsi baru harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur oleh Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan revisi sebagai berikut: (a) diakui keberadaannya sesuai dengan UU No. 31/2002 tentang Partai Politik setelah perbaikan mengenai syarat pendiri partai cukup dua orang saja; (b) memiliki kepengurusan leng-

kap di ibukota provinsi sebagai pengurus pusat serta pengurus lengkap di seluruh kabupaten/kota dan kecamatan yang ada di provinsi yang bersangkutan. Sementara untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, partai lokal provinsi harus memenuhi *electoral threshold* minimal 5 kursi DPRD provinsi atau bergabung dengan partai lain.

Untuk dapat mengikuti pemilu, partai lokal kabupaten/kota yang baru harus memenuhi persyaratan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, Dan DPRD dengan revisi sebagai berikut: (a) diakui keberadaannya sesuai dengan UU No. 31/2002 tentang Partai Politik setelah perbaikan mengenai syarat pendiri partai cukup dua orang saja; (b) memiliki kepengurusan lengkap di ibukota kabupaten/kota sebagai pengurus pusat serta pengurus lengkap di seluruh kecamatan dan desa yang ada di kabupaten/kota yang bersangkutan. Sementara untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, partai lokal kabupaten/kota harus memenuhi *electoral threshold* minimal 4 kursi DPRD kabupaten/kota atau bergabung dengan partai lain.

Jumlah *electoral threshold* disesuaikan dengan jumlah komisi yang ada pada masing-masing level, DPR (11 komisi dan empat badan), DPRD Provinsi (5 komisi), dan DPRD Kabupaten/Kota (4 komisi).³⁰ Pertim-

bangannya adalah untuk efektivitas tugas-tugas para wakil dari partai di lembaga legislatif sesuai tingkatannya.

Jadi langkah untuk menyederhanakan partai politik melalui peningkatan persyaratan di mana setiap partai harus mempunyai kepengurusan minimal 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah provinsi dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi, serta 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota³¹ menjadi tidak relevan.

Memang berbagai persyaratan tersebut mengandung pembatasan, tetapi suka atau tidak suka harus diterima asal ditetapkan terlebih dahulu melalui peraturan perundang-undangan. Persyaratan itu sama maknanya dengan persyaratan-persyaratan lain dalam pemilu, seperti setiap warga negara boleh menjadi pemilih asal telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah kawin. Yang penting adalah alasannya (*reason*) kenapa harus demikian dan dapat dijelaskan dengan *clear*, serta tujuan akhirnya adalah demi kebaikan bersama. Pola seperti ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain di seluruh dunia. Namun langkah-langkah yang diambil pemerintah (dalam hal ini Departemen Dalam Negeri, yang menyusun RUU) masih bersifat jangka pendek dan tambal sulam. Oleh karena itu, perlu

³⁰ Lihat Pasal 48 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD yang menyatakan bahwa jumlah Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebanyak-banyaknya lima Komisi

untuk DPRD Provinsi dan empat Komisi untuk DPRD Kabupaten/Kota.

³¹ Lihat Pasal 3 huruf d RUU tentang Partai Politik yang disusun oleh Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia.

solusi-solusi yang lebih revolusioner dan melihat jauh ke depan demi perkembangan demokrasi yang lebih baik.

PENUTUP

Dalam kerangka konsolidasi demokrasi, partai politik di Indonesia hingga kini masih memiliki problem-problem, baik yang menyangkut masalah internal maupun eksternal. Masalah internal tersebut antara lain belum matangnya budaya demokrasi di kalangan anggota partai, termasuk dan terutama para elite partai yang tidak memegang prinsip tentang bagaimana membangun partai yang demokratis. Kepentingan para elite lebih mengemuka ketimbang kepentingan partai secara keseluruhan. Meski masalah internal partai merupakan urusan rumah tangga partai yang bersangkutan, tetapi karena tidak mampu diceraikan dari dalam, maka upaya eksternal berupa pengaturan sistem kepartaian menjadi penting agar partai menerapkan prinsip-prinsip hakiki dari sebuah organisasi politik yang demokratis.

Dari uraian di atas, kiranya perlu diberi catatan tentang beberapa hal yang berkaitan dengan pembentukan sistem kepartaian, sebagaimana yang kini tengah diusahakan oleh DPR bersama pemerintah melalui amandemen UU tentang Partai Politik. *Pertama*, syarat pendirian partai tidak perlu banyak tetapi cukup dua orang saja, yaitu syarat minimal bagi kelompok yang dapat disebut berserikat dan berkumpul. *Kedua*, pilihan untuk menjadi partai nasional atau lokal diserahkan kepada para pengurus dan anggota partai itu sendiri. Yang penting

diperjelas dalam undang-undang adalah persyaratan sebuah partai politik untuk dapat mengikuti pemilu.

Ketiga, electoral threshold agar didasarkan pada efektivitas wakil partai yang duduk di parlemen, artinya disesuaikan dengan jumlah wakil partai yang diperlukan dalam alat kelengkapan DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Misalnya, sebuah partai nasional boleh mengikuti pemilu berikutnya apabila memperoleh minimal 3% (tiga persen) dari jumlah kursi di DPR. Jika tidak dapat memenuhi ketentuan tersebut, maka partai yang bersangkutan tidak boleh mengikuti pemilu berikut. Sementara untuk partai lokal provinsi dan kabupaten/kota agar dapat mengikuti pemilu berikutnya harus memperoleh minimal 5 (lima) dan 4 (empat) kursi di DPRD yang bersangkutan. Jika tidak dapat memenuhi ketentuan tersebut, maka sanksi bagi partai lokal sama dengan partai nasional.

Keempat, agar setiap partai (baik partai nasional maupun lokal) semakin dewasa dan mandiri, maka bantuan keuangan dari pemerintah sebaiknya dihapuskan. Sebab bantuan keuangan dari pemerintah tampaknya menjadi salah satu pemicu atau pendorong bagi mereka yang ingin membentuk partai dengan harapan memperoleh dana untuk kepentingan pribadi dan bukan untuk pengembangan partai yang demokratis. Sudah waktunya para anggota partai secara bersama-sama membiayai keuangan partainya. *Kelima*, sudah saatnya partai politik kembali menjalankan fungsi-fungsinya dengan benar, seperti mengagregasi dan mengartikulasi kepentingan, melakukan

pendidikan politik, kaderisasi, dan rekrutmen, selain mencapai kekuasaan.

Keenam, sebagai salah satu pilar demokrasi, partai politik juga seharusnya diarahkan menjadi partai yang demokratis, di mana kedaulatan berada di tangan anggota yang memiliki hak dan kewajiban yang sama. Partai politik jangan dijadikan sebagai milik pribadi, melainkan sebagai milik suatu organisasi di mana setiap persoalan yang menyangkut partai politik diselesaikan secara organisatoris. *Ketujuh*, seseorang yang pernah mendirikan partai kemudian ternyata partainya gagal mendapat dukungan dari masyarakat dalam pemilu, dilarang mendirikan partai baru dan yang bersangkutan hanya boleh menjadi anggota partai yang sudah eksis.

KEPUSTAKAAN

- Alfian, M. Alfian. 2007. "Budaya Tanding Kaum Oposan Indonesia, Sebatas Jadi Gladiator Politik", *Media Indonesia*, 13 Januari.
- Azed, Abdul Bari dan Makmur Amin. 2005. *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Duverger, Maurice. 1984. *Partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan, atau Party and Pressure Groups: A Comparative Introduction*, terjemahan Laila Hasyim, Cetakan Kedua, Jakarta: Bina Aksara.
- Hasanuddin. 2007. "Membangun Kultur Demokrasi Parpol", *Media Indonesia*, 27 Februari.
- Kementerian Penerangan, *Kepartaian dan Parlementaria Indonesia*, Jakarta: Kementerian Penerangan, 1945.
- Laporan Seminar Internasional, "Mencari Sistem Demokrasi Ideal Bagi Indonesia", Jakarta: Yayasan API, 2000.
- Magnis-Suseno, Franz. 1995. *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Meyer, Thomas. 2006. *Peran Partai Politik Dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis, atau The Role of The Political Parties in Democracy: Nine Theses*, Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- The Ridep Institute, *Demos Kratos = Demokrasi: Panduan Bagi Pemula*, Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung dan The Ridep Institute, 2003.

Fraksi, *Recalling* dan *Performance* Wakil Rakyat

M. Djadijono

Pemilu Legislatif 2004 memang diikuti oleh Partai Politik, akan tetapi tidak dimaksudkan untuk memilih wakil Parpol, melainkan untuk memilih wakil rakyat. Namun, berdasarkan aturan hukum yang berlaku, para anggota legislatif justru diposisikan sebagai wakil Parpol. Hal tersebut tercermin dalam bentuk diharuskannya setiap anggota DPR/DPRD menjadi anggota salah satu fraksi, dan diberikannya hak kepada Parpol untuk me-recall anggota legislatif tanpa melibatkan konstituen. Tujuan dibentuknya Fraksi dan hak recall, yang antara lain untuk mendisiplinkan anggota legislatif dalam menjalankan tugas dan kewajibannya memang cukup ideal, namun dalam prakteknya, adanya Fraksi dan recall DPR tetap tidak mampu menjalankan tugas dengan baik, tetapi malah menjadikan performance DPR dalam melakukan fungsi pengawasan kepada eksekutif menjadi mandul. Sementara, kinerja DPR dalam menyusun undang-undang pun banyak menimbulkan masalah, yaitu pelanggaran terhadap UUD 1945, seperti yang tercermin dari banyaknya undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Untuk itu, untuk meningkatkan performance DPR di masa mendatang, Fraksi dan hak recall harus dihapus.

PENDAHULUAN

Undang-undang (UU) No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (Pemilu Legislatif), antara lain menyatakan bahwa Pemilu Legislatif diikuti oleh Partai-partai Politik (Parpol). Sekalipun begitu, Pemilu Legislatif tersebut tidak dimaksudkan untuk memilih wakil Parpol, melainkan untuk memilih wakil rakyat,¹ tetapi berdasarkan

aturan hukum yang berlaku pula, para anggota DPR/DPRD justru diposisikan sebagai wakil Parpol.²

² Diposisikannya anggota DPR/DPRD sebagai wakil Parpol tersebut memang dapat ditemukan landasan teorinya, antara lain teori tentang hubungan antara wakil rakyat dan yang diwakilinya sebagaimana dikemukakan oleh Gilbert Abcarian dan George S. Massanat yang membagi hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya ke dalam 4 tipe, antara lain "Si wakil bertindak sebagai partisan". Dalam tipe hubungan "Si wakil bertindak sebagai partisan," maka si wakil bertindak sesuai

¹ Lihat Pasal 5 dan 7 UU No. 12/2003 serta Penjelasan Umum angka Romawi I butir 2.

Diposisikannya anggota DPR sebagai wakil Parpol itu tercermin dalam bentuk diharuskannya setiap anggota DPR/DPRD menjadi anggota salah satu fraksi (pengelompokan anggota DPR/DPRD berdasarkan konfigurasi Parpol yang memperoleh kursi di DPR/DPRD).³ Kecuali itu tampak pula pada pemberian hak kepada Parpol untuk *me-recall* (memanggil kembali anggota DPR/DPRD) dan menggantinya dengan orang lain.⁴

dengan keinginan atau program dari Partainya. Dalam kategori hubungan seperti ini, setelah seseorang dipilih oleh rakyat, maka lepaslah hubungannya dengan pemilihnya dan mulailah hubungannya dengan Partai yang mencalonkan dirinya dalam pemilu tersebut (lihat Gilbert Abcarian and George S. Massanat, "Contemporary Political System" dalam Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hal. 85.

³ Pengertian Fraksi dapat dilihat dalam Keputusan DPR-RI No. 08/DPR-RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-RI Pasal 1 angka 6. Maksud dan tujuan dibentuknya fraksi adalah untuk menjamin kinerja, optimalisasi dan keefektifan pelaksanaan tugas, wewenang, serta hak dan kewajiban dari lembaga (DPR). Sedangkan tugas fraksi ialah mengkoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR serta meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin di setiap kegiatan DPR (Pasal 98 ayat (6) UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Pasal 1 angka 6 dan Pasal 13-17 Peraturan Tata Tertib DPR-RI, sebagaimana dituangkan dalam Keputusan DPR-RI No. 08/DPR-RI/I/2005;2006).

⁴ Peraturan-peraturan yang memberikan hak *recall* anggota DPR/DPRD oleh Parpol tersebut adalah: Pasal 12 UU No. 31/2002 tentang Partai Politik dan Pasal 85 – 87 serta Pasal 91-97 UU No.

Dilihat dari sisi yuridis formal dan teoritis, diposisikannya anggota DPR/DPRD sebagai wakil Parpol dalam bentuk pengelompokan mereka ke dalam fraksi-fraksi memang memiliki landasan yang cukup kuat. Dalam pada itu, menurut beberapa tertinggi Parpol, dikembalikannya hak Parpol untuk *me-recall* anggota DPR/DPRD adalah untuk menertibkan kadernya, dan dalam rangka pengawasan terhadap mereka.⁵ *Recall* juga hanya dilakukan terhadap mereka yang benar-benar membahayakan Partai.⁶ *Recall* tidak dilakukan terhadap mereka yang vokal, tetapi yang melanggar AD/ART Partai.⁷

Penjelasan-penjelasan tersebut mengandung asumsi bahwa dengan adanya fraksi

22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD maupun Pasal 55 UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Pasal 37-38 Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁵ Lihat pendapat Wakil Sekjen DPP PPP, Chosin Chumaidy dalam "RUU Susduk Disetujui untuk Disahkan Parpol Segera Laksanakan *Recalling*," (*Kompas*, 10 Juli 2003), dan pendapat Anggota Komisi III DPR-RI dari Fraksi PPP, Lukman Hakim Saifudin dalam "Mempertanyakan Hegemoni *Recall* Anggota DPR di Tangan Partai Politik," (<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16071&cl=Fokus>, 22 Januari 2007).

⁶ Lihat pendapat Wakil Sekjen DPP Golkar, Rully Chairul Azwar dalam "Kembalinya Wabah *Recall*" (*Majalah Berita Mingguan Tempo*, edisi 21/XXXII/21-27 Juli 2003), rubrik Nasional.

⁷ Lihat pendapat Wakil Sekjen DPP PDI-P, Pramono Anung dalam "RUU Susduk Disetujui untuk Disahkan Parpol Segera Laksanakan *Recalling*," (*Kompas*, 10 Juli 2003).

dan diberikannya kembali hak *recall* terhadap anggota DPR/DPRD hasil Pemilu 2004 kepada Parpol,⁸ kinerja DPR hasil Pemilu 2004 akan benar-benar optimal dan efektif dalam melaksanakan fungsi dan penggunaan hak-haknya serta dapat meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggota dalam melaksanakan tugasnya di setiap kegiatan lembaga perwakilan rakyat.

Tulisan ini hendak menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut: apakah keberadaan fraksi dan *recalling* tersebut tidak justru *menelikung*, menghambat, dan mereduksi pelaksanaan hak-hak anggota DPR dalam memperjuangkan aspirasi serta kepentingan rakyat? Apakah para anggota legislatif cukup disiplin dalam mengikuti sidang-sidang DPR? Apakah produk DPR berupa Undang-undang memang berkualitas tinggi dan mengutamakan kepentingan rakyat serta tidak ada yang dimintakan *review* (peninjauan bertentangan atau tidaknya dengan Undang Undang Dasar 1945) ke Mahkamah Konstitusi (MK)?⁹

⁸ Pada periode DPR hasil Pemilu 1999 dan menurut peraturan perundangan yang berlaku ketika itu, hak *recall* tidak dimiliki Parpol maupun konstituen (rakyat pemilih di daerah pemilihan anggota DPR/DPRD).

⁹ Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 antara lain menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar.

FRAKSI DAN KEDAULATAN ANGGOTA DPR

Menurut hukum positif, tugas fraksi sebenarnya tidak untuk mereduksi, menghambat dan mengubah pendirian serta sikap anggota DPR mengenai pokok persoalan yang sedang menjadi agenda pembahasan di DPR. Namun dalam prakteknya, keberadaan fraksi justru mereduksi, menghambat, *menelikung* atau bahkan meniadakan hak anggota DPR. Contoh terjadinya pereduksian hak anggota DPR oleh Fraksi tersebut antara lain dapat disimak pada kasus-kasus berikut ini.

Pertama, ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada 1 Maret 2005 melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 22/2005, di kalangan DPR terjadi pro dan kontra. Untuk memutuskan sikap DPR sebagai lembaga (apakah setuju atau tidak terhadap kebijakan Presiden SBY tersebut), dilakukan dua kali rapat paripurna DPR (16 dan 21 Maret 2005). Pada Sidang paripurna tanggal 21 Maret 2005, Fraksi PKS bersikap tidak secara tegas menolak kebijakan tersebut, sebaliknya salah seorang anggota DPR-RI dari Fraksi PKS, Rama Pratama menyatakan menolak kenaikan harga BBM.¹⁰ Kasus ini menunjukkan bahwa sikap dan pendirian serta hak Rama Pratama sebagai anggota DPR terkalahkan oleh sikap Fraksi, dimana ia bergabung.

Kedua, tampak pula pada kasus terjadinya perbedaan sikap dan pandangan ang-

¹⁰ Lihat *Kompas Cyber Media*, 21 Maret 2005.

gota Fraksi PAN dengan sikap dan pandangan Fraksinya pada sidang paripurna DPR 24 Januari 2006 tentang usul penggunaan hak angket (penyelidikan)¹¹ DPR-RI yang diajukan oleh 115 anggota DPR dari lintas fraksi dan usul penggunaan hak interpelasi¹² oleh 35 anggota pada 5 Desember 2005 terhadap kebijakan Pemerintah yang mengizinkan impor beras dari Vietnam pada bulan November 2005.¹³

¹¹ Hak *angket* adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (lihat UU No. 22/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 27 huruf b beserta penjelasannya). Penggunaan hak angket hanya dapat dilaksanakan jika diusulkan oleh sekurang-kurangnya 10 anggota DPR dan Rapat Paripurna DPR menyetujuinya (Lihat Pasal 171, Pasal 176, dan Pasal 184 Peraturan Tata Tertib DPR-RI dalam Keputusan DPR-RI No. 08/DPR RI/I/2005;2006 tertanggal 27 September 2005). Ketentuan seperti itu mengandung arti bahwa sumber utama penggunaan hak angket adalah anggota DPR, bukan fraksi.

¹² Hak *interpelasi* ialah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Pasal 27 huruf a beserta Penjelasan UU No. 22/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD). Penggunaan hak ini dapat dilaksanakan jika diusulkan oleh sekurang-kurangnya 13 anggota DPR dan Rapat Paripurna DPR memang menyetujui (Lihat Pasal 171, Pasal 176, dan Pasal 184 Peraturan Tata Tertib DPR-RI dalam Keputusan DPR-RI No. 08/DPR RI/I/2005;2006 tertanggal 27 September 2005). Ketentuan seperti itu mengandung arti bahwa sumber utama penggunaan hak angket adalah anggota DPR, bukan fraksi.

¹³ Alasan diusulkannya penggunaan hak angket dan interpelasi tersebut adalah karena kebijakan

Pemandangan Umum Fraksi PAN pada sidang paripurna DPR 24 Januari 2006 tersebut tidak secara tegas menolak atau menerima penggunaan hak angket maupun hak interpelasi.¹⁴ Sebaliknya, 9 orang anggotanya memilih opsi setuju penggunaan hak angket. Terhadap sikap ke-9 anggota Fraksi PAN yang berbeda dengan Fraksinya tersebut terbetik berita bahwa mereka diancam akan di-*recall* oleh Ketua Umum DPP PAN, Sutrisno Bachir karena ia sudah menginstruksikan agar Fraksi PAN mengambil sikap mendukung hak interpelasi saja, bukan penggunaan hak angket (setelah pada 23

impor beras dari Vietnam itu diduga mengandung KKN dan merugikan petani serta bertentangan dengan SK Menteri Perdagangan 442/6/2005 mengenai larangan impor beras dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember 2005 (<http://www.gatra.com/2005-12-06/artikel.php?id=90461>).

¹⁴ Pemandangan umum Fraksi-fraksi dalam Sidang Paripurna DPR 24 Januari 2006 tentang usulan penggunaan hak angket dan hak interpelasi kebijakan pemerintah mengimpor beras dari Vietnam bulan November 2005 menunjukkan lima variasi pendapat, yaitu: (1) menolak penggunaan hak angket (Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Partai Demokrat); (2) mendukung penggunaan hak angket (Fraksi PDI-P dan PKS); (3) menyerahkan kepada sidang paripurna untuk memutuskannya (Fraksi PPP); (4) mendukung hak interpelasi (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Damai Sejahtera, dan gabungan partai-partai dalam Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi); (5) tidak masalah hak angket ataupun hak interpelasi, yakni Fraksi PAN (<http://www.tempointeraktif.com>, 24 Januari 2006 dan *Suara Pembaruan*, 24 Januari 2006). Sebelumnya, yakni pada 22 Januari 2006, lintas Fraksi (minus F-PDI-P dan F-PKS) telah mengadakan pertemuan di Hotel Darmawangsa Jakarta (<http://www.tempointeraktif.com>, 22 Januari 2006).

Januari 2006, Ketua Umum DPP PAN bertemu dengan Presiden SBY).¹⁵ Dalam kasus ini, pada batas-batas tertentu terkandung nuansa bahwa Presiden tampak "bermain mata" dengan fraksi PAN untuk "mengamankan" dirinya dari "serangan" angket dan interpelasi oleh anggota DPR.

Ketiga, terkalahkannya hak, pandangan dan sikap anggota DPR oleh Fraksi terjadi pula pada proses pengambilan keputusan terhadap Rancangan Undang-undang (RUU). Mengenai hal ini, M. Nur Sholikin, antara lain menyatakan sebagai berikut:

Pada pembahasan tingkat II dalam Sidang Paripurna (pengambilan keputusan terhadap RUU), agendanya adalah pemandangan umum fraksi-fraksi, sebelum RUU itu disahkan menjadi UU. Jadi yang diperhitungkan dalam pengambilan keputusan DPR adalah fraksi, bukan anggota. Kalaupun ada anggota DPR yang tidak sepakat, yang bersangkutan dapat menyampaikan catatan yang akan dicatat dalam risalah sidang dan dinamakan *mijnzwaartbrieven*. Tetapi hal itu tidak dapat mengubah keputusan yang sudah disepakati oleh fraksi-fraksi.¹⁶

Mencermati besarnya peran fraksi dalam menentukan keputusan-keputusan di DPR dapat dikatakan bahwa fraksi seringkali menjadi penghambat proses demokratisasi di DPR. Sangat besarnya peran fraksi seperti itu pada gilirannya berdampak pula pada lemahnya kinerja anggota DPR dalam memperjuangkan kepentingan rakyat

yang diwakilinya. Sebagian besar anggota DPR akan cenderung lebih menyuarakan aspirasi partai politik mereka daripada memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya.¹⁷ Keengganan anggota DPR untuk memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya akan semakin sempurna jika mereka juga takut pada ancaman *recalling*, bila berbeda pendapat dengan fraksinya.

Jika fenomena di atas dilihat dari sisi sistem demokrasi, terkalahkannya sikap dan pandangan serta keyakinan anggota DPR oleh sikap Fraksi dan mekanisme proses pengambilan keputusan di DPR lebih didasarkan pada sikap dan pandangan Fraksi, bukan pada sikap dan keyakinan serta partisipasi anggota DPR bagi kepentingan rakyat yang mereka wakili. Dengan demikian maka kemungkinan besar akan terjadi dominasi mayoritas terhadap minoritas. Padahal secara etis tidak ada kehendak pihak manapun, entah minoritas, entah mayoritas yang memiliki hak mutlak agar kehendaknya terlaksana. Mayoritas pun tidak berhak menetapkan apa saja yang dikehendaknya karena harus terikat oleh tuntutan keadilan.¹⁸

KEDISIPLINAN ANGGOTA DPR

Seperti telah diuraikan di depan, tugas Fraksi antara lain adalah untuk meningkat-

¹⁵ Harian Waspada dan Suara Pembaruan, 25 Januari 2006.

¹⁶ M. Nur Sholikin, "Tentang Fraksi," dalam <http://www.parlemen.net/site/1detail.php?docid=fraksi>

¹⁷ M. Nur Sholikin, *ibid.*

¹⁸ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: PT Gramedia, 1987), hal. 293 – 294.

kan disiplin kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas di setiap kegiatan DPR. Namun berdasarkan data-data yang dapat diperoleh, sidang-sidang DPR terlalu sering tidak tepat waktu karena kuorum rapat tidak tercapai. Menurut Direktur Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), Hanif Suranto dalam diskusi bertema Kinerja dan Evaluasi Parlemen 2006 di Jakarta 21 Desember 2006, mengatakan bahwa dari penelitian yang dilakukan LSPP selama Januari – Juli 2006, 60% rapat-rapat DPR tidak pernah mencapai kuorum tepat pada jadwal waktu yang sudah ditetapkan. Akibatnya pelaksanaan rapat harus ditunda.¹⁹ Secara lebih rinci, Idi Subandy Ibrahim, analis media dan peneliti tamu senior di Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), Jakarta, dalam salah satu artikelnya di harian *Pikiran Rakyat* antara lain menyatakan hal-hal berikut:

Pada masa persidangan ke-1 tahun 2006 DPR RI, dari pemantauan terhadap 6 rapat di Komisi IV DPR RI, hanya ada sekali rapat yang memenuhi kuorum, yaitu Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Sekjen Deptan RI, yang dihadiri 32 dari 50 anggota. Audiensi Komisi IV dengan Anggota DPRD Kota Waringin Timur, tercatat yang paling minim dihadiri anggota, yaitu hanya 5 dari 50 anggota. Dari 9 rapat Komisi V yang berhasil dipantau, hanya ada 4 rapat yang memenuhi kuorum.²⁰

Sementara itu, Syamsuddin Haris, ahli peneliti utama LIPI, dalam artikelnya di harian *Kompas* antara lain juga menulis bahwa:

"Umum tahu, sebagian anggota DPR tidak disiplin. Tingkat kehadiran yang rendah dalam persidangan, aktivitas tidur, baca koran, atau bertelepon ria saat rapat, hampir menjadi pemandangan umum yang disodorkan media. Juga disinyalir sejumlah anggota Dewan menjadi "calo", menghubungkan pejabat daerah dengan pejabat pusat, atau pejabat pusat dengan Panitia Anggaran DPR."²¹

Kurang disiplinnya dan kurang taatnya anggota DPR pada Kode Etik DPR (Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 16/DPR RI/I/2004.2005) tercermin pula pada munculnya berita-berita tidak baik atas diri mereka. *Indonesia Corruption Watch* misalnya, pernah melansir adanya 40 anggota DPR periode 2004-2009 dari berbagai fraksi (PDI-P, Golkar, PPP, Demokrat, PAN, PKS) yang diduga korupsi.²² Di samping itu, muncul pula berita adanya dugaan terjadinya "praktek calo anggaran" oleh anggota DPR dari daerah pemilihan Yogyakarta.²³ Munculnya kasus "Amplop RUU Pemerintahan Aceh" sebesar Rp 350 juta pada April 2006, yang dibagikan Departemen Dalam Negeri kepada para anggota Pansus Pembahasan RUU Pemerintahan Aceh, menambah panjang daftar kasus

²¹ Syamsudin Haris, "DPR dan Akuntabilitas Publik," *Kompas*, 4 Agustus 2006.

²² <http://www.tempointeraktif.com>, 24 Pebruari 2005.

²³ <http://www.tempointeraktif.com>, 30 September 2005.

¹⁹ *Jawa Pos*, 22 Desember 2006.

²⁰ Idi Subandy Ibrahim, "Potret DPR Pasca Reformasi," *Pikiran Rakyat*, 20 Maret 2006.

kurang disiplinnya anggota DPR dalam menaati Kode Etik.²⁴

Kasus-kasus ketidakdisiplinan anggota DPR tersebut menunjukkan sekurang-kurangnya dua hal sekaligus. *Pertama*, terjadinya pelanggaran terhadap kode etik DPR; dan *kedua*, fraksi-fraksi di DPR ternyata belum sepenuhnya mampu mendisiplinkan anggotanya sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Tata Tertib DPR.

HAK RECALL PARPOL DAN KEDAULATAN RAKYAT

Sekalipun pemilihan para anggota DPR sepenuhnya menjadi hak rakyat secara langsung, tetapi hak memberhentikan dan menggantinya dengan orang lain tidak berada di tangan rakyat, seperti ketika proses pemilihannya. Untuk memberhentikan dan mengganti anggota DPR, haknya ada pada Parpol, Badan Kehormatan DPR, Pimpinan DPR, KPU dan Presiden. Hal itu diatur dalam Pasal 85 – 87 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sementara itu, pemberhentian dan penggantian anggota DPRD Provinsi menjadi hak dan wewenang Parpol, Badan Kehormatan DPRD Provinsi, Pimpinan DPRD Provinsi, KPUD Provinsi dan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan hak memberhentikan dan mengganti anggota DPRD Kabupaten/Kota berada di tangan Parpol, Badan Kehormatan DPRD Kabupaten/Kota,

Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, KPUD Kabupaten/Kota dan Gubernur. Hal itu diatur dalam Pasal 91 – 97 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Pasal 55 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

"Institusi" *recalling* anggota DPR oleh Parpol memang memiliki landasan hukum yang sangat kuat karena dicantumkan dalam Pasal 22 B UUD 1945 (amandemen kedua), UU No. 31/2002 tentang Parpol dan UU No. 22/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, yakni bahwa "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang." Sekalipun begitu, pemberian kewenangan tersebut patut dipertanyakan dari aspek hak dan kedaulatan pemilih. Pengkritisan seperti ini dirasa penting karena pada Pemilu 2004, prinsip yang dianut dalam menentukan seseorang dapat menjadi anggota DPR atau tidak adalah campuran, yaitu: seseorang harus dicalonkan oleh Parpol berdasarkan nomor urut dalam daftar calon; dan berdasarkan pilihan rakyat pemilih terhadap calon yang diajukan oleh Parpol tersebut. Prinsip seperti itu mengandung arti bahwa baik Parpol maupun pemilih memiliki hubungan langsung dengan anggota DPR, termasuk dalam hal *me-recall* para anggota DPR tersebut. Meskipun begitu, dalam praktiknya hak *recall* yang dilakukan terhadap anggota DPR pada tahun 2006-2007 ada yang menimbulkan kontroversi karena tidak melibatkan konstituen (pemilih dari daerah pemilihannya). Para anggota DPR yang *di-recall* pada tahun 2006 - April 2007 dapat disimak pada tabel 1 seperti berikut:

²⁴ *Koran Tempo*, 20 April 2006 dalam <http://www.antikorupsi.org>, 3 Agustus 2006.

²⁵ Lihat pendapat Lukman Hakim Saifudin dalam

Tabel 1: Recall Kontroversial Dalam Tahun 2006 – April 2007

No.	Nama	Partai	Alasan Recall
1.	Azzidin	Partai Demokrat	Direcall lewat pemecatan Badan Kehormatan karena terlibat kasus katering haji.
2.	Marissa Haque	PDIP	Maju sebagai calon Wakil Gubernur dalam Pilkada Propinsi Banten melalui Partai Keadilan Sejahtera.
3.	Djoko Edhi Sutjipto Abdurrahman	PAN	Mengikuti studi banding RUU Perjudian ke Mesir.
4.	Zaenal Ma'arif	PBR	Karena melakukan poligami.
5.	AS Hikam	PKB	Tidak mendukung kepemimpinan DPP PKB Muhaimin Iskandar (hasil Muktamar Semarang 2006).

Keterangan: data diolah dari berbagai sumber.

Jika dikaitkan dengan sistem Pemilu anggota DPR tahun 2004, maka seharusnya yang diberikan hak untuk *me-recall* adalah dua pihak sekaligus, yaitu rakyat pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan (konstituen) dan Parpol yang mencalonkan anggota DPR yang bersangkutan. Jadi bukan diberikan secara penuh kepada Parpol tanpa mengikutsertakan konstituen. Anggota Komisi III DPR-RI dari Fraksi PPP, Lukman Hakim Syaifudin misalnya, juga menginginkan mekanisme *recall* itu tidak menjadi monopoli Parpol, tetapi juga konstituen. Namun pertanyaan besarnya adalah bagaimana mekanismenya?²⁵ Terhadap masalah ini, Denny Indrayana, pakar hukum tata

negara dari Universitas Gajah Mada menyatakan bahwa mekanisme *recall* oleh konstituen ini mempunyai banyak varian. Di Amerika, misalnya ada dua mekanisme, yaitu: *pertama*, bisa dimulai pengumpulan tandatangan 10 orang. Tetapi mereka harus bertanggungjawab mengumpulkan sekian persen suara yang memilih Senator. Setelah itu prosesnya bisa diteruskan ke Badan Kehormatan. *Kedua*, proses *impeachment* (pemakzulan) dengan diadakan pemilu di distrik bersangkutan. “Prosesnya memang panjang, tetapi itu adalah pilihan.”²⁶

Hak *recall* anggota DPR yang diberikan secara “monopolistik” kepada Parpol ter-

²⁵ “Mempertanyakan Hegemoni *Recall* Anggota DPR di Tangan Partai Politik,” dalam <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16071&cl=Fokus>, 22 Januari 2007.

²⁶ Denny Indrayana dalam “Mempertanyakan Hegemoni *Recall* Anggota DPR di Tangan Partai Politik,” ..., *op.cit.*

sebut berpeluang menimbulkan implikasi negatif bagi kehidupan demokrasi di Indonesia, antara lain seperti berikut: *pertama*, adanya hegemoni hak *recall* di tangan Parpol akan berdampak pada ketakutan anggota DPR untuk bersikap lain dari sikap Fraksi di mana ia tergabung di dalamnya. Anggota DPR akan lebih mengutamakan kepentingan Fraksi dan Partainya daripada memperjuangkan kepentingan rakyat. Karenanya, hak dan kepentingan rakyat berpeluang besar untuk diabaikan oleh para anggota DPR yang telah mereka pilih dalam Pemilu. *Kedua*, fungsi kontrol DPR terhadap Pemerintah dalam menjalankan kebijakan-kebijakannya juga tidak akan berjalan optimal. Hal ini akan berimplikasi pada tidak berfungsinya mekanisme *checks and balances* dalam tata kelola kehidupan kenegaraan Indonesia. Lebih dari itu, DPR hasil Pemilu 2004 akan kembali menjadi "tukang stempel" kebijakan Pemerintah.²⁷

KINERJA DPR

Untuk mengetahui sampai seberapa jauh kinerja DPR hasil Pemilu 2004 dapat disimak paling kurang dari dua aspek, yaitu: *pertama*, dari sisi produk legislasi yang dihasilkannya; dan *kedua*, dari sisi fungsi pengawasan yang telah dilakukan DPR terhadap pelaksanaan UUD 1945 dan peraturan

an pelaksanaannya oleh Pemerintah (eksekutif). Dilihat dari sisi produk legislasi, sejak dilantik pada 1 Oktober sampai dengan akhir tahun 2004, DPR-RI berhasil mengesahkan 17 UU. Pada tahun 2005, DPR berhasil mengesahkan 14 UU dan 3 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, sedangkan selama tahun 2006, DPR berhasil mengesahkan 39 buah UU. Bukti buruknya kinerja DPR menurut CETRO, FORMAPPI, ICW, PERLUDEM, PSHK, TI-I dan WALHI adalah karena minimnya produktivitas pembuatan UU tahun 2005 dan persetujuan DPR terhadap kebijakan Presiden menaikkan harga BBM 2005 serta DPR menuntut dinaikkannya tunjangan operasional mereka seiring dengan naiknya harga BBM.²⁸ Sementara itu, LBH-APIK Jakarta, dalam refleksi akhir tahun 2005 menyatakan antara lain bahwa secara umum, kondisi legislatif saat ini sedang terpuruk dengan adanya isu percaloan, tunjangan DPR yang berlebihan dan kinerja yang lamban dalam menghasilkan produk kebijakan baru. Akibatnya, kepercayaan publik terhadap kredibilitas dan kinerja DPR semakin melemah.²⁹

Dalam pada itu, menurut penilaian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), sekalipun selama tahun 2006 DPR mampu menghasilkan 39 buah UU, tetapi yang lebih diprioritaskan adalah penyelesaian 16 UU yang berkaitan dengan pemekaran

²⁷ Lihat Toto Sugiarto, "Kembalinya Tukang Setempel," dalam Soegeng Sarjadi dan Sukardi Rinakit (Eds.), *The Syndicate Speaks Out*, (Jakarta: Soegeng Sarjadi Syndicate, 2007), hal. 365-368.

²⁸ Lihat Press Release bersama (CETRO, FORMAPPI, ICW, PERLUDEM, PSHK, TI-I DAN WALHI), 15 November 2005 (<http://www.cetro.or.id/uu/press%20statement%20bersama%2015112005A-FINAL.pdf>)

²⁹ <http://www.lbh-apik.or.id/catahu%202006.htm>

wilayah.³⁰ Sebaliknya, menurut pemantauan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), UU yang jelas-jelas dibutuhkan masyarakat, misalnya UU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) justru belum berhasil diselesaikan.³¹ Oleh Direktur Eksekutif PSHK, Bivitri Susanti juga dikemukakan bahwa isu-isu pilihan yang dijadikan kebijakan negara oleh DPR berupa Undang-undang tidak sesuai dengan masalah sosial yang ada di Indonesia sepanjang tahun 2006.³²

Rendahnya kualitas UU yang dihasilkan oleh DPR tersebut diakui dan ditemukan pula oleh Tim Kajian Internal DPR, yang menyatakan bahwa kualitas UU belum me-

madai sehingga kurang memberi manfaat langsung bagi kehidupan masyarakat. RUU yang menyangkut kepentingan hidup rakyat banyak tetapi tidak banyak kaitannya dengan faktor-faktor ekonomis, pembahasannya berlarut-larut dan acapkali sepi dari anggota Dewan.³³

Dilihat dari sisi kualitas Undang-undang yang dihasilkan DPR, tampaknya juga belum dapat dikatakan memuaskan masyarakat. Hal itu ditandai dengan banyaknya UU yang dibuat antara tahun 2004 – 2006, yang diajukan permohonan pengujiannya ke Mahkamah Konstitusi (MK), sebagaimana dapat disimak pada tabel 2.

³⁰ Padahal ketika menyampaikan Keterangan Pemerintah Di Depan Sidang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia pada 26 Agustus 2006, Presiden SBY menegaskan perlunya menghentikan pembentukan wilayah baru. Semetara itu, Sekjen Departemen Dalam Negeri, Progo Nurdjaman juga pernah menegaskan bahwa saat ini, moratorium pemekaran wilayah sedang diterapkan. Kecuali itu, Menteri Keuangan Sri Mulyani juga menyatakan bahwa peningkatan jumlah daerah berimplikasi pada pelayanan publik dan APBN, penyaluran dana bagi hasil, dan peluang pelimpahan sebagian pajak pusat ke daerah. Karena itu ia mengingatkan agar pemekaran daerah dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan daerah sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (PSHK, *Bobot Kurang Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi 2006*, Jakarta: PSHK bekerjasama dengan Konrad Adenaur Stiftung, 2007, hal. 97-98).

³¹ http://www.golkar.or.id/detail_nasional.php?option=content&task=view&id=5042

³² Lihat, "Legislasi Tidak Berbobot Karena Minim Partisipasi", Siaran Pers PSHK 14 Februari 2007 mengenai Catatan Awal Tahun 2007 tentang Kualitas Legislasi dalam <http://www.pshk.org>.

³³ "Menelisik Kajian Internal DPR dan Gagasan Socially Responsible Law Making Fungsi Legislasi" (<http://www.hukumonline.com>, 22 Pebruari 2007).

Tabel 2: Resume UU Produk DPR Sejak 5 Oktober 2004 – Desember 2006 yang diajukan Pengujiannya terhadap UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi Tahun 2004-2007

No. Urut	No. Perkara di MK	UU yang dimintakan Pengujiannya terhadap UUD 1945 ke MK	Pemohon	Putusan
1	No. 070/PUU-II/2004	Pengujian UU No. 26 tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat	Gubernur Sulawesi Selatan, H.M. Amin Syam	Ditolak
2	a. No. 006/PUU-IV/2006 b. No. 020/PUU-IV/2006	Pengujian Undang-Undang No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Pengujian Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	ELSAM, KONTRAS, SNB, IMPARSIAL DAN LPKP. Drs. Arukat Djaswadi, K.H. Ibrahim, K.H.M. Yusuf Hasyim, H. Murwanto S., Drs. Moh. Said, Abdul Mun'im, SH.	Dikabulkan Tidak dapat diterima
3	No. 4/PUU-V/2007	Pengujian Undang-undang Nomor 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran		?
4	a. No. 014/PUU-III/2005 b. No. 009/PUU-III/2005	Pengujian UU No. 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris Pengujian UU No. 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris	Hady Evianto, S.H., SpN, dkk. DR. H.M. Ridhwan Indra, SH, DR. H. Teddy Anwar SH, Sophia Marthabaya SH, H. Marzuki SH	Ditolak Ditolak
5	a. No. 072/PUU-II/2004 b. No. 073/PUU-II/2004 c. No. 005/PUU-III/2005 d. No. 006/PUU-III/2005 e. No. 010/PUU-III/2005 f. No. 024/PUU-III/2005 g. No. 001/PUU-IV/2006	Pengujian UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pengujian UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pengujian UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pengujian UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pengujian UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	CETRO, JAMPPI, JPPR, ICW, Aliansi Masyarakat Sipil Untuk Demokrasi 16 KPU Provinsi Mayjen Purn. Ferry Tinggogoy, dkk. H. Biem Benjamin Febuar Rahman SHH dkk., Chairil Syah SH, dkk Drs. H. Muhammad Madel Drs. Badrul Kamaal, M.M., dkk	Dikabulkan sebagian Dikabulkan sebagian Dikabulkan Tidak diterima dan ditolak Ditolak Ditolak Tidak dapat diterima

	h. No. 017/ PUU-IV/2006	Pengujian Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Yandril S.Sos., SH, Anwar Maksum, H. Mino Aldi St. Bgd Basa, Drs. Yurzal Kamsul, Ono Priyono St. Bandaro, Drs. Mustafa Rahman, Jufrie Arief St. Bagindo, Ir. Yusuf St. Mudo, M. Risman St. Sinaro, Fardinal St. Menan, Gusmal St. Batungkek Ameh, Tamsil SY.	Perkaranya ditarik kembali
	i. No. 024/ PUU-IV/2006	Pengujian UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemda	Kombes Pol. (Purn) Drs. H.M. Sofwat Hadi, SH	Tidak dapat diterima
6	No. 024/PUU-IV/2006	Pengujian UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI	Kombes Pol. (Purn) Drs. H.M. Sofwat Hadi, SH	Tidak dapat diterima
7	No. 012/PUU-III/2005	Pengujian UU No. 36 tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun Anggaran 2005	Fathul Hadie Utsman, dkk	Tidak dapat diterima
8	a. No. 071/ PUU-II/2004	Pengujian UU No. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang	Yayasan Lembaga Konsumen Asuransi Indonesia (YLKAI)	Dikabulkan sebagian
	b. No. 001/ PUU-III/2005	Pengujian UU No. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang	Aryunia Candra Purnama	Dikabulkan sebagian
	c. No. 002/ PUU-III/2005	Pengujian UU No. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang	Suharyanti	Dikabulkan sebagian
	d. No. 015/ PUU-III/2005	Pengujian UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang	Tommi S. Siregar, dkk	Ditolak
9	a. No. 019/ PUU-III/2005	Pengujian UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri	APJATI, AJASPAC, HIMASATAKI, Sanggap Sladuruk SH	Dikabulkan sebagian
	b. No. 020/ PUU-III/2005	Pengujian UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri	Soekitjo J.G., Dicky R. Hidayat, Kevin Geofanny Abay (Yayasan Indonesia Manpower Watch).	Tidak dapat diterima
	c. No. 028/ PUU-IV/2006	Pengujian UU No.39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri	Jamilah Tun Saidah, Nuryanih, Siti Munawaroh, Rohmawati, Daniati, Esti Suryani, Martina Septi Mayasari, Deniyati, Sumiyati	Ditolak

	d. No. 029/PUU-IV/2006	Pengujian UU No.39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri	Jamilah Tun Saidah, Nuryanih, Siti Munawaroh, Rohmawati, Daniati, Esti Suryani, Martina Septi Mayasari, Deniyati, Sumiyati	Ditolak
10	No. 007/PUU-III/2005	Pengujian UU No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional	Drs. Fathorrasjid, M.Si, Saleh Mukadar, SH (DPRD Provinsi Jawa Timur)	Dikabulkan sebagian
11	No. 026/PUU-III/2005	Pengujian UU No. 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006	HM Rusli Yunus (PB PGRI), Soedijarto, MS, MA (ISPI), Yayasan Nurani Dunia, dkk	Dikabulkan sebagian
12	No. 025/PUU-IV/2006	Pengujian Undang-undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen	Fathul Hadie Utsman, DR. Abd. Halim Suebahar MA, DR. H. Abd. Kholiq Syafaat, MA, DR. M. Hadi Purnomo, M. Pd., Dra. Sumiatun, MM., Dra Hamdanah Zainal Fanani, Dra. Makmulah Harun, M.Pd.I, Sanusi Afandi, SH, MM., Dra. Nurul Qomariyah.	Ditolak
13	No. 026/PUU-IV/2006	Pengujian Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007	PB PGRI, Santi Suprihatin, Abdul Rosad, Sumami, Zulkifli.	Dikabulkan

Sumber: http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan_sidang.php?pg, didownload, 1 Mei 2007.

Catatan: 1) resume ini dibatasi pada UU yang dihasilkan DPR mulai 1 Oktober 2004 sebagai awal masa kerja anggota DPR hasil Pemilu 2004.
2) Mahkamah Konstitusi (MK) diresmikan pembentukannya pada 15 Agustus 2003.

Berdasarkan data-data pada tabel 2 dapat diketahui bahwa UU produk DPR antara 1 Oktober 2004 sampai akhir tahun 2006 ternyata ada 13 buah (22,80%) dari 57 UU yang diajukan pengujiannya oleh masyarakat ke Mahkamah Konstitusi. Ke-13 UU tersebut terbagi atas 19 perkara; 12 perkara diantaranya atau sekitar 63,15% ternyata dikabulkan sebagian maupun seluruhnya oleh Mahkamah Konstitusi. Hal itu mengandung arti bahwa kualitas legislasi DPR hasil Pemilu 2004 tersebut ternyata

banyak diantaranya yang tidak sepenuhnya mentaati UUD 1945. Atas dasar banyaknya tuntutan yang dikabulkan oleh MK tersebut, terkandung arti pula bahwa DPR telah melanggar UUD 1945 dan UU No. 22/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, khususnya Pasal 19-20 tentang sumpah/janji mereka sendiri yang antara lain ".....akan memegang teguh Pancasila dan menegakkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta.....".

Jika Presiden dan/atau Wakil Presiden yang melakukan pelanggaran hukum (menurut Pasal 7A UUD 1945) dapat diberhentikan dari jabatannya oleh MPR atas usul DPR setelah mengajukan perkaranya ke Mahkamah Konstitusi. Sebaliknya, jika yang melakukan pelanggaran adalah DPR, persoalan besar yang dihadapi bangsa Indonesia adalah tidak adanya ketentuan yang mengatur sanksi yang dapat dikenakan kepadanya. Pasal 7C UUD 1945 misalnya, menegaskan bahwa "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat." Secara demikian, dapat dikatakan bahwa mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR dalam UUD 1945 tidak diatur secara seimbang.

STAGNASI FUNGSI PENGAWASAN DPR

Salah satu fungsi DPR adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan peraturan-peraturan perundangan implementatifnya oleh Pemerintah. Tetapi fungsi tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diidealkan. Salah satunya karena usul penggunaan hak-hak DPR dalam rangka pengawasan terhadap eksekutif oleh anggota-anggota DPR selama 2004-2007 belum ada satupun yang dapat lolos dan disetujui oleh sidang paripurna DPR (lihat tabel 3). Karena itu tidaklah keliru jika ada sementara kalangan yang berpendapat bahwa DPR hasil Pemilu 2004 kembali menjadi pengabsah kebijakan-kebijakan pemerintah yang lazim dikenal dengan istilah "kembalnya si tukang stempel."

Mengenai rendahnya kualitas fungsi pengawasan DPR tersebut diakui pula oleh Wakil Ketua DPR, Zainal Ma'arif. Menurutnya, hal itu disebabkan oleh rendahnya kadar kemampuan pemahaman anggota terhadap suatu masalah yang krusial dan kurangnya tenaga ahli. Diakui pula tentang banyaknya pertanyaan anggota yang tidak berkaitan dan nyambung dengan permasalahan yang muncul di masyarakat.³⁴ Karena itulah, kemudian DPR membentuk Tim Kajian Internal melalui SK Pimpinan DPR No. 12 tertanggal 16 Februari 2006. Tim ini diketuai oleh Zainal Ma'arif dengan tugas mengkaji fungsi ke-550 orang tersebut, apakah sudah berjalan sebagaimana mestinya atau belum dengan batas waktu 10 bulan. Hasilnya adalah sebuah laporan yang diberi judul "*Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Laporan Hasil Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI*".

Tim tersebut menemukan tiga masalah utama yang dihadapi DPR dalam bidang legislasi, yaitu: *pertama*, kualitas UU yang dihasilkan belum memadai sehingga kurang memberi manfaat langsung bagi kehidupan masyarakat; *kedua*, target jumlah penyelesaian RUU yang telah ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) belum terpenuhi; *ketiga*, proses pembahasan RUU kurang transparan, sehingga sulit diakses

³⁴ Lihat pernyataan Zaenal Ma'arif pada saat memimpin rapat tim kajian peningkatan kinerja Dewan dengan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), dan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP) pada 4 Juli 2006 dalam <http://www.dpr.go.id>, 6 Juli 2006.

Tabel 3. Usul Penggunaan Hak-hak DPR oleh Anggota 2004-2007 dan Akibatnya

No.	Bulan dan Hak yang Diusulkan serta Pokok Masalahnya	Pengusul	Putusan Akhir DPR	
			Disetujui	Ditolak
1	November 2004, diusulkan penggunaan hak interpelasi tentang Surat dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada DPR yang menarik surat Presiden Megawati Soekarnoputri tentang pemberhentian Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto dan pengangkatan Jenderal Ryamizard Ryacudu menjadi Panglima TNI baru.	49 anggota dari enam fraksi	Tidak	Ya, karena Fraksi Partai Golkar berbalik arah mendukung Presiden SBY setelah DPP Golkar dipimpin oleh Yusuf Kalla (Wapres).
2	Pada Januari 2005, diusulkan penggunaan hak interpelasi tentang Surat Sekretaris Wakil Presiden, yang berisi arahan Jusuf Kalla agar para menteri tidak terlalu menganggap penting rapat kerja dengan DPR, karena membuang-buang waktu dan tenaga.	19 anggota DPR dari delapan fraksi	Tidak	Ya, F-PG dan F-Partai Demokrat menolak usulan itu dan fraksi lain pun mengekor.
3	Januari 2006, diusulkan penggunaan hak interpelasi tentang pelaksanaan <i>video conference</i> Presiden Yudhoyono dari Amerika Serikat.	20 anggota dari sembilan fraksi di luar F-PD	Tidak	Ya, sebelum usulan interpelasi dibacakan di sidang paripurna, 11 dari 20 pengusul secara tiba-tiba malah menarik dukungannya.
4	Tanggal 17 Januari 2006, diusulkan penggunaan hak angket atas kasus Kredit Macet Bank Mandiri yang berpotensi merugikan negara trilyunan rupiah.	88 anggota DPR	Tidak	Ya, sembilan dari sepuluh Fraksi tegas menyatakan menolak.
5	5 Desember 2005 diusulkan penggunaan hak angket atas kebijakan Pemerintah mengimpor impor beras dari Vietnam pada November 2005.	115 Anggota DPR minus F-PG dan F-PD.	Tidak	Ya, Sidang Paripurna DPR 24 Januari 2006, mayoritas Fraksi menolak.
6	5 Desember 2005, diusulkan penggunaan hak interpelasi atas kebijakan impor beras dari Vietnam pada November 2005.	35 anggota	Tidak	Ya, Sidang Paripurna DPR 24 Januari 2006, mayoritas Fraksi menolak.
7	Maret 2006, angket terkait penyerahan pengelolaan ladang minyak bumi di Bojonegoro Blok Cepu kepada Exxon Mobil.	62 anggota DPR dari FPDIP, FPKB, FPAN, FPPP dan FPKS	Tidak	Ya, voting dalam Sidang Paripurna DPR 30 Mei 2006, menghasilkan: dari jumlah anggota DPR 324 yang mengikuti sidang menolak hak angket Blok Cepu sebanyak 257 suara; setuju 83 suara serta sisanya 4 suara abstain.

Keterangan:

- Data No. 1 s/d 4 dikutip dari *Suara Merdeka*, 23 Januari 2006.
- Data No. 5 s/d 6 dikutip dari *Kompas*, 25 Januari 2006.
- Data No. 7 dikutip dari <http://www.detik.com>, dan <http://www.rakyatmerdeka.co.id>, 30 Mei 2006.

publik. Untuk mengatasi ketiga persoalan utama tersebut, Tim Kajian mengajukan enam solusi yaitu perlunya: (1) meningkatkan sosialisasi mekanisme dan proses penyusunan UU; (2) dibukanya peluang partisipasi publik secara luas dalam proses penyusunan UU; (3) perlu dirumuskannya format penerapan aspirasi masyarakat; (4) ditingkatkannya kualitas dan profesionalisme staf pendukung; (5) dikembangkannya perpustakaan menjadi bank data dan pusat pelayanan informasi parlemen; (6) perlunya ditingkatkan kemauan dan kemampuan anggota DPR mengakses data dan informasi.³⁵

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, anggota DPR hasil Pemilu 2004 ternyata dihadapkan pada posisi yang dilematis. Di satu sisi, mereka harus mewakili rakyat dan berusaha melaksanakan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan demi peningkatan kesejahteraan rakyat melalui usul-usul penggunaan hak-hak DPR. Di sisi lain juga harus memposisikan diri sebagai wakil Parpol dalam bentuk fraksi. Diposisikannya anggota DPR sebagai wakil Parpol tersebut berimplikasi pada hilangnya hak dan kedaulatan anggota. Sebab dalam proses pengambilan keputusan DPR didominasi oleh Fraksi. Jika

sikap dan pandangan anggota berseberangan dengan sikap dan pandangan Fraksinya, maka mereka terancam *recall* oleh Parpol asal anggota yang bersangkutan.

Kedua, Fraksi yang ditugaskan meningkatkan kinerja anggota DPR dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, ternyata justru sebaliknya, menghambat penggunaan hak-hak anggota DPR. Dalam banyak kasus, penggunaan hak angket dan interpelasi yang merupakan hak anggota dan diusulkan oleh anggota justru dimentahkan oleh sikap mayoritas Fraksi. Kondisi seperti itu mengindikasikan bahwa adanya institusi Fraksi dan *recalling* berpengaruh langsung pada rendahnya *performance* DPR dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Karena itu dapat dikatakan pula bahwa secara kelembagaan, DPR hasil Pemilu 2004 hanyalah berfungsi sebagai pengabsah kebijakan pemerintah.

Ketiga, kinerja DPR dalam memproduksi UU yang diharapkan mampu menjawab kebutuhan mendesak masyarakat ternyata juga tidak terwujud. Sebab UU yang dihasilkan kurang dirasakan manfaatnya secara langsung oleh rakyat. Hal lain yang juga sangat memprihatinkan adalah bahwa diantara UU yang dihasilkan oleh DPR itu pun banyak diantaranya yang bertentangan dengan UUD 1945, sebagaimana terlihat pada putusan-putusan yang telah dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi atas perkara-perkara yang diajukan untuk peninjauan UU terhadap UUD 1945.

Keempat, terhadap kekurangan-kekurangan tersebut diakui sendiri oleh DPR dan

³⁵ "Menelisik Kajian Internal DPR dan Gagasan *Socially Responsible Law-Making* Fungsi Legislasi" dalam <http://www.hukumonline.com>, 22 Februari 2007.

karena itu secara internal DPR telah melakukan pengkajian tentang faktor penyebab dan solusinya. Suatu upaya yang pantas dihargai. Meskipun demikian, solusi tersebut akan lebih sempurna lagi jika berbagai peraturan perundangan yang menghambat pelaksanaan hak anggota DPR, diantaranya Fraksi harus dibubarkan dan pasal 98 ayat (6) UU No. 22/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta pasal 50 UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun Pasal 1 angka 6 dan Pasal 13-17 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia perlu dihapuskan. Dengan dihapuskannya Fraksi, maka proses pengambilan keputusan oleh DPR hendaknya dilakukan secara langsung oleh anggota di tingkat Komisi atau Pansus dan langsung di bawa ke sidang paripurna untuk diambil putusan akhirnya dengan mekanisme voting secara perorangan (*one man one vote*).

Kelima, hak *recall* (pemanggilan kembali) terhadap anggota DPR dengan alasan anggota yang bersangkutan tidak memperjuangkan aspirasi rakyat dari daerah pemilihannya hendaknya tidak diberikan kepada Parpol tetapi kepada konstituen. Mekanismenya dapat ditempuh sebagaimana pengaturan *recalling* terhadap anggota Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 79 ayat (5) UU No. 22/2003) dengan mengajukannya kepada Badan Kehormatan DPR.

Keenam, agar legitimasi anggota DPR sebagai wakil rakyat lebih kuat, maka penyusunan daftar calon hendaknya dilaku-

kan dengan daftar terbuka tanpa nomor urut dan penetapan terpilihnya calon menjadi anggota DPR bukan didasarkan pada nomor urut calon tetapi pada besaran pilihan rakyat memilih kepada calon yang bersangkutan. Kursi yang diperebutkan di daerah pemilihan yang bersangkutan dibagi habis dengan sistem siapa memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga dan seterusnya, bukan dengan sistem bilangan pembagi pemilihan. Pemikiran-pemikiran tersebut di atas hendaknya dapat dimasukkan ke dalam revisi paket Undang-undang Politik yang dalam tahun 2007 ini sedang dalam proses penyusunan dan pembahasan.

KEPUSTAKAAN

- IPCOS 2001. IPCOS bekerja sama dengan Friederich Ebert Stiftung, *Perwakilan Kita Adalah Perwakilan Rakyat*, Jakarta.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). 2007. *Bobot Kurang Janji Masih Terhutang: Catatan PSHK Tentang Kualitas Legislasi 2006*, Jakarta: PSHK.
- Saragih, Bintan R. 2007. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta, Gaya Media Pratama.
- Sarjadi, Soegeng dan Sikardi Rinakit (Eds.). 2007. *The Syndicate Speaks Out*, Jakarta, Soegeng Sarjadi Syndicate.
- Suseno, Franz Magnis. 1987. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta, PT Gramedia.

Pemilu Presiden Untuk Mengefektifkan Pemerintahan Presidensial

M. Sudibjo dan H. Anton Djawamaku

Sistem presidensial yang diterapkan di bawah UUD 1945 sekarang ini sifatnya tidak murni. Oleh karena sistem yang dianut itu bercampur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, yang termasuk dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepada lembaga itu untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum. Akan tetapi hal itu hanya sebuah pengecualian yang berlaku dalam kondisi tertentu saja. Sebab dengan diadopsinya sistem Pemilihan Presiden secara langsung dan dilakukannya perubahan, baik secara struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan MPR, maka secara lebih tegas yang kita anut adalah sistem pemerintahan Presidensial. Selanjutnya dengan sistem pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan kepada MPR, tetapi langsung kepada rakyat. Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat telah dilakukan pada tahun 2004. Baik sistem Presidensial maupun pemilihan Presiden secara langsung, masih menyertakan beberapa kekurangan yang perlu diatasi demi memperkuat sistem.

PENDAHULUAN

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden RI pertama kali diselenggarakan pada tahun 2004. Pemilu ini dilaksanakan secara langsung mengakhiri sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang biasanya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pemilu Presiden yang pertama itu, hasilnya telah diketahui secara umum yaitu terpilihnya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Yusuf Kalla. Akan tetapi yang penting dan perlu ditelaah lebih lanjut adalah sejauh mana pemilu Presiden itu se-

makin mengefektifkan sistem pemerintahan Presidensial, sebuah sistem yang merupakan penyempurnaan dari sistem sebelumnya.¹²⁰ Hal itu dapat ditelaah mulai dari hasil aman-

¹ Ada yang menyebutnya dengan istilah "Purifikasi (=pemurnian) Sistem Presidensial" untuk membedakan dengan sistem Presidensial yang dianut sebelumnya. Dalam tulisan ini tetap digunakan istilah Sistem Presidensial untuk hasil empat kali amandemen UUD 1945. Lihat Benny K. Harman: "Kabinet dan Purifikasi Sistem Presidensial", *Kompas*, 11-5-2007.

demen UUD 1945 hingga pelaksanaannya. Tulisan ini akan menguraikan bagaimana sistem Presidensial yang dianut oleh UUD 1945 sekarang ini; bagaimana pelaksanaan pemilihan Presiden yang dilakukan pada tahun 2004; dan catatan-catatan yang perlu diajukan untuk memperbaiki, baik sistem pemerintahan Presidensial maupun pelaksanaan pemilihan Presiden di Indonesia pada masa mendatang.

PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL

Sistem Presidensial yang diterapkan di bawah UUD 1945 sifatnya tidak murni, sebab sistem yang dianut itu bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Pencampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, yang termasuk dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepada lembaga itu untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum.² Walaupun demikian, dengan diadopsinya sistem Pemilihan Presiden secara langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan MPR, maka anutan sistem pemerintahan kita secara lebih tegas menjadi sistem pemerintahan Presidensial.³ Dengan demikian ekseseks atau efek sampingan dalam praktek penyelenggaraan sistem

pemerintahan presidensial, diantaranya kecenderungan otoritarianisme, tidak akan terjadi lagi dan karena itu tidak perlu dikhawatirkan. Keuntungan sistem presidensial justru lebih menjamin terwujudnya stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktekkan dengan tetap menerapkan sistem multi partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat.⁴

Jadi dengan diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat dan mempertegas anutan sistem pemerintahan presidensial dalam UUD 1945. Dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat itu, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan kepada MPR, tetapi langsung kepada rakyat. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa dalam hubungannya dengan pengorganisasian kedaulatan rakyat, kedaulatan yang ada di tangan rakyat itu, dapat dibedakan sebagai berikut. *Pertama*, sepanjang menyangkut fungsi legislatif dilakukan oleh MPR yang terdiri atas dua kamar dewan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). *Kedua*, dalam bidang eksekutif dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu paket kepemimpinan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat. Baik lembaga legislatif: yaitu MPR yang terdiri atas DPR dan DPD, maupun lembaga eksekutif yaitu Presiden

² Lihat Pasal 7A UUD 1945.

³ Lihat hasil perubahan UUD 1945 pasal 2 dan 3 tentang MPR serta pasal 6A tentang pemilihan Presiden secara langsung.

⁴ Lihat pasal 6A ayat (2), pasal 7A dan 7B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dan Wakil Presiden, serta dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang merupakan lembaga yudikatif, mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat.⁵

Ada yang mengatakan bahwa dalam sistem presidensial yang murni, pada pokoknya tidak lagi perlu dipersoalkan mengenai perbedaan apalagi pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Perbedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang mempunyai dua jabatan terpisah, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial cukup memiliki Presiden dan Wakil Presiden saja, tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian tidak perlu lagi ada perbedaan antara keputusan presiden sebagai kepala negara dan keputusan presiden sebagai kepala pemerintahan. Jadi Republik Indonesia berdasarkan sistem presidensial hanya memiliki Presiden dan Wakil Presiden dengan tugas dan kewenangannya masing-masing.⁶

Dalam sistem Presidensial ini paling kurang terdapat lima prinsip penting.⁷

⁵ Jimly Assididqie : "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII; Denpasar, Bali: 14 – 18 Juli 2003; Buku 2; BPHN, Departemen Kehakiman dan HAM RI; hal. 18.

⁶ *Ibid.*, hal. 32.

⁷ Mengenai kelima prinsip ini lihat Jimly Assididqie: *Ibid*: hal. 12-14. Bandingkan pula dengan

Pertama, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab politik berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Kedua, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada MPR atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya. Dengan adanya pemilihan secara langsung itu menjadikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih mempunyai legitimasi yang lebih kuat. Ketentuan mengenai hal itu di dalam UUD 1945, berarti memperkuat sistem pemerintahan Presidensial yang kita anut dengan salah satu cirinya adalah adanya periode masa jabatan yang pasti (lima tahun).

Ketiga, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil

rumusan yang disajikan oleh MPR dalam MPR-RI, "Panduan Pemasyarakatan UUD Negara RI Tahun 1945", Sekretariat Jenderal MPR-RI; Jakarta, 2005 ; hal. 55-56.

Presiden dapat dituntut pertanggungjawaban oleh DPR untuk disidangkan dalam sidang MPR, yaitu sidang gabungan antara DPR dan DPD. Namun, sebelum diberhentikan, tuntutan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden yang didasarkan atas tuduhan pelanggaran atau kesalahan, terlebih dahulu harus dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Jika tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi, barulah atas dasar itu MPR bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian. Jadi keputusan mengenai Presiden dan/atau Wakil Presiden itu lebih dahulu harus ditempuh melalui proses dan putusan hukum di pengadilan konstitusi (*forum privilegium*). Setelah itu baru ditempuh proses dan keputusan politik (*impeachment*) oleh MPR.⁸ Dengan demikian terwujudlah prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga Negara (DPR, Presiden dan MK) serta paham mengenai negara hukum.

Sebelum dilakukan proses dan putusan hukum maupun proses dan keputusan politik berkenaan dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden, lebih dahulu DPR harus mengeluarkan pernyataan pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Dengan demikian, proses pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya haruslah melalui tiga tahap. *Pertama*, pernyataan pendapat dari DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden

telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam pasal 7B ayat (1) UUD 1945. *Kedua*, adanya putusan Mahkamah Konstitusi bahwa pendapat DPR tersebut terbukti benar. *Ketiga*, pemberhentian oleh MPR, jika MPR berketetapan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden itu layak dijatuhi hukuman pemberhentian. Jadi, MPR tidak harus memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden meskipun putusan Mahkamah Konstitusi membenarkan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tertentu menurut konstitusi.⁹

Tahapan-tahapan tersebut membuktikan bahwa dalam memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden yang masih dalam jabatannya, UUD 1945 berpijak pada paham negara demokrasi seperti diatur dalam pasal 1 ayat (2) dan berpijak pada paham negara hukum seperti diatur dalam pasal 1 ayat (3). Penerapan paham demokrasi dilakukan melalui pernyataan pendapat lebih dahulu oleh DPR dan pemberhentiannya oleh MPR, yang merupakan lembaga perwakilan dengan fungsi berbeda. Penerapan paham negara hukum dilakukan melalui *forum privilegium*, yakni dengan pemeriksaan pengadilan dan putusan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman sebelum MPR benar-benar memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Disinilah terletak perpaduan penerapan antara paham demokrasi dan paham negara hukum.¹⁰

⁸ UUD Tahun 1945 pasal 7B.

⁹ MPR-RI, *op. cit.*, hal. 63.

¹⁰ *Ibid.*

Keempat, Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem Presidensial sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.

Kelima, para Menteri adalah pembantu Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan karena itu bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Kedudukannya tidak tergantung kepada parlemen. Disamping itu, para Menteri itulah yang pada hakikatnya merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidangnya masing-masing. Karena itu kedudukannya sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan.

Disamping itu, beberapa badan atau lembaga negara dalam lingkungan cabang kekuasaan eksekutif ditentukan pula independensinya dalam menjalankan tugas utamanya. Lembaga-lembaga eksekutif yang dimaksud di antaranya adalah Bank Indonesia sebagai bank sentral, Tentara Nasional Indonesia sebagai aparaturnya pertahanan Negara, Kepolisian Negara dan Kejaksaan Agung sebagai aparaturnya penegakan hukum. Meskipun lembaga-lembaga tersebut berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi dalam menjalankan tugas utamanya tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik pribadi Presiden. Untuk menjamin hal itu, maka pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian Negara, Jaksa

Agung dan Panglima TNI hanya dapat dilakukan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari DPR. Pemberhentian para pejabat tinggi pemerintahan tersebut tanpa didahului dengan persetujuan DPR hanya dapat dilakukan oleh Presiden, apabila yang bersangkutan terbukti bersalah karena melakukan tindak pidana menurut tata cara yang diatur dengan undang-undang dan karena itu dihukum berdasarkan vonis pengadilan yang bersifat tetap.

PEMILIHAN UMUM PRESIDEN 2004

Untuk dapat dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden RI, para calon bersangkutan harus memenuhi baik syarat-syarat konstitusi maupun syarat-syarat UU. Syarat-syarat konstitusi ditetapkan di dalam UUD 1945 pasal 6 bahwa calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang WNI sejak kelahirannya, dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Syarat-syarat itu diatur lebih lanjut secara rinci di dalam pasal 6 UU No. 23 Tahun 2003 dan secara akademis disebut sebagai syarat UU. Syarat-syarat ini terdiri atas 20 butir yang harus dipenuhi oleh para calon Presiden dan Wakil Presiden.¹¹ Meskipun syarat yang tidak terukur masih ada,

¹¹ UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Lembaran Negara RI (LNRI) Tahun 2003 No. 93 dan Tambahan Lembaran Negara RI (TLNRI) No. 4311.

syarat terukurnya sudah jauh lebih menonjol jika dibandingkan dengan syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden pada masa sebelumnya.¹²

Selanjutnya menurut UUD 1945 pasal 6A ayat (1) calon Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan dipilih secara langsung oleh rakyat. Berkenaan dengan pemilihan secara langsung itu, ada yang mengatakan bahwa paling kurang terdapat empat alasan yang dapat dikemukakan mengenai hal itu. *Pertama*, memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihannya secara langsung tanpa mewakilkannya kepada orang lain. *Kedua*, dapat terhindar dari intrik-intrik politik yang biasanya terjadi dalam pemilihan dengan sistem perwakilan. *Ketiga*, Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat. *Keempat*, menciptakan keseimbangan *checks and balances* antara Presiden dan Wakil Presiden dengan lembaga-lembaga perwakilan.¹³

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.¹⁴

¹² Tentang persyaratan sebelumnya dapat dibaca dalam Ketetapan MPR-RI N0. II/MPR/1973 dan Ketetapan MPR-RI N0. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

¹³ Saldi Isra, "Undang-undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden", dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 20 Tahun 2003, hal. 21.

¹⁴ UU. N0. 23 Tahun 2003 *op. cit.* pasal 9, yo UU N0. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR,

Dikatakan bersifat nasional oleh karena jangkauan KPU pada dasarnya meliputi seluruh wilayah Indonesia dan secara struktural membawahi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota. Sedangkan bersifat tetap berkaitan dengan jangka waktu berlakunya KPU. Selain itu KPU yang menjadi penyelenggara pemilu bagi anggota DPR, DPD dan DPRD, sebagaimana diatur dalam UU N0. 12 Tahun 2003, dengan penyesuaian tertentu juga menjadi penyelenggara pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan UU N0. 23 Tahun 2003. Selanjutnya dengan kemandirian yang harus dimiliki KPU, diharapkan lembaga tersebut dapat bersikap netral dalam menjalankan tugas dan kewenangan serta kewajibannya. Selain itu, KPU juga bertugas membentuk Panitia Pengawas Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dengan penyesuaian tertentu merujuk kepada pengawasan pemilu yang diatur dalam UU N0. 12 Tahun 2003.¹⁵

Tugas dan wewenang KPU meliputi:
(a) merencanakan penyelenggaraan pemilu;
(b) menetapkan tata cara pelaksanaannya sesuai dengan pentahapan yang telah ditetapkan;
(c) mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu;
(d) menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara;
(e) meneliti persyaratan parpol atau gabungan parpol yang mengusulkan calon;
(f) meneliti persyaratan calon;
(g) menetapkan pasangan

DPD dan DPRD pasal 1 ayat (3) dan pasal 15 ayat (1). LNRI Tahun 2003 N0. 37 dan TLNRI N0.

¹⁵ UU N0. 23 Tahun 2003, *op. cit.* pasal 76.

calon yang telah memenuhi persyaratan; (h) menerima pendaftaran dan mengumumkan Tim Kampanye; (i) mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye; (j) menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit; (k) menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilu; (l) melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu; dan (m) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh UU.¹⁶

Sedangkan kewajiban KPU: (a) memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara; (b) menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan; (c) memelihara arsip dan dokumen pemilu serta mengelola barang inventaris KPU; (d) menyampaikan informasi kegiatan pemilu kepada masyarakat; (e) melaporkan penyelenggaraan pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya 30 hari sesudah pengucapan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden terpilih; (f) mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN; dan (g) melaksanakan semua tahapan pelaksanaan pemilu secara tepat waktu.¹⁷

Panitia Pengawas Pemilu Presiden dan Wakil Presiden mempunyai tugas dan wewenang: (a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; (b) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-

undangan pemilu; (c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; (d) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. Guna menunjang pelaksanaan pengawasan pemilu ini, KPU selaku penyelenggara pemilu dan pihak terkait lainnya harus memberikan kemudahan kepada Panitia Pengawas Pemilu untuk memperoleh informasi tentang berbagai hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. Panitia Pengawas Pemilu dengan seluruh perangkatnya dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai dan tugasnya berakhir 30 hari, setelah pengucapan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden terpilih.¹⁸

Berdasarkan ketentuan yang berlaku, pemungutan suara untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan selambat-lambatnya tiga bulan setelah pengumuman hasil pemilu bagi anggota DPR, DPD, DPRD.¹⁹ Hari yang menentukan itu jatuh pada tanggal 5 Juli 2004. Sebelum itu kiranya perlu diperhatikan beberapa ketentuan yang terkait dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Menurut pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15 % dari jumlah kursi DPR atau 20 % dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR. Akan tetapi pasal 101 dari UU yang sama menegaskan bahwa

¹⁶ *Ibid*, pasal 10.

¹⁷ *Ibid*, pasal 11.

¹⁸ *Ibid*, pasal 77 dan 78.

¹⁹ *Ibid*, pasal 4.

husus untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada pemilu anggota DPR, sekurang-kurangnya 3 % dari jumlah kursi DPR atau 5 % dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR tahun 2004, dapat mengusulkan pasangan calon. Dengan demikian yang berlaku sekarang ini tentu saja ketentuan yang terakhir itu.

Berdasarkan pasal 101 tersebut di atas, Tabel 1 memperlihatkan bahwa hanya 7 dari 24 partai politik peserta pemilu yang secara sendirian berhak mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden. Ketujuh parpol itu masing-masing adalah Partai Golkar meraih 21,58 %, PDI-P 18,53 %, PKB 10,57 %, PPP 8,15 %, Partai Demokrat 7,45 %, PKS 7,34 % dan PAN 6,44 %. Walaupun demikian, dari perolehan suara itu tampak, meski Golkar meraih suara terbanyak, tidak ada kekuatan politik yang dominan di DPR. Dengan demikian mengharuskan partai-partai politik itu melakukan koalisi di antara mereka. Sementara itu patut dicatat dua hal penting berikut ini. *Pertama*, PKS memutuskan untuk tidak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, berdasarkan hasil pertemuan Majelis Syuro partai tersebut di Jakarta pada tanggal 24-25 April 2004. *Kedua*, PKB yang mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden: KH Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim, dinyatakan tidak lolos verifikasi oleh KPU. Hal itu berdasarkan SK KPU N0. 31/2004, calon yang diajukan oleh PKB tidak memenuhi syarat kesehatan jasmani dan rohani. Dengan demikian hanya 5 parpol

yang berwenang mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu Presiden tahun 2004.²⁰

Dalam perkembangan selanjutnya, ternyata lima parpol itu masing-masing berkoalisi dengan partai-partai lain mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana tergambar pada Tabel 2. *Pertama*, koalisi Golkar, PKB, Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI) dan Partai Patriot Pancasila. Koalisi ini mencalonkan Jenderal TNI Purn Wiranto (dari Partai Golkar) berpasangan dengan KH. Solahuddin Wahid (dari PKB). *Kedua*, koalisi PDI-P dan PDS mencalonkan Megawati Sukarnoputri (PDI-P) berpasangan dengan KH. Hasyim Muzadi (dari ormas NU). *Ketiga*, koalisi PAN, Partai Serikat Indonesia (PSI), Partai Bintang Reformasi (PBR), PNI Marhaenisme, Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSO) dan PKS. Koalisi ini mencalonkan M. Amien Rais berpasangan dengan Siswono Yudo Husodo. *Keempat*, koalisi Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), mencalonkan Jenderal TNI. Purn. Susilo Bambang Yudhoyono (Partai Demokrat) berpasangan dengan HM Jusuf Kalla (perorangan dari Partai Golkar). *Kelima*, koalisi H. Hamzah

²⁰ Lihat Ign. Ismanto et.al, Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004: Dokumentasi, Analisis dan Kritik; disunting oleh Tommy Legowo et.al.; diterbitkan atas kerjasama Kementerian Riset dan Teknologi dan Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS; Jakarta, 2004; hal. 68-69.

Tabel 1: Konfigurasi Perolehan Suara dan Kursi DPR-RI Hasil Pemilu DPR-RI Menurut Urutan Perolehan Kemenangan

No.	Parpol Peserta Pemilu	Perolehan Suara	%	Perolehan Kursi DPR
1	Partai Golkar	24.480.757	21,58	128
2	PDI-P	21.026.629	18,53	109
3	PKB	11.989.564	10,57	52
4	PPP	9.248.764	8.15	58
5	Partai Demokrat	8.455.225	7,45	55
6	PKS	8.325.020	7,34	45
7	PAN	7.303.324	6,44	53
8	PBB	2.970.487	2,62	11
9	PBR	2.764.998	2,44	14
10	PDS	2.414.254	2,13	13
11	PKPB	2.399.290	2,11	2
12	PKPI	1.424.240	1,26	1
13	PPDK	1.314.654	1,16	4
14	PNBK	1.230.455	1,09	0
15	Partai Pariat Pancasila	1.073.139	0,95	0
16	PNI Marhaenisme	923.159	0,81	1
17	PPNUI	895.610	0,79	0
18	Partai Pelopor	879.934	0,77	3
19	PPDI	855.811	0,75	1
20	Partai Merdeka	842.541	0,74	0
21	PSI	679.296	0,60	0
22	PIB	672.952	0,59	0
23	PPD	657.916	0,58	0
24	PBSD	636.397	0,56	0
	Total Suara Sah dan Kursi	113.498.755	100,00	550

Sumber: Ign Ismato et. Al, *Pemilihan Presiden 2004/KRT – CSIS* hal. 70, sebagaimana dikutip dari SK KPU No. 44 Tahun 2004 tentang Penetapan Hasil Penghitungan Suara dan Kursi Anggota DPR, DPD dan DPRD, dimuat dalam *Suara Pembaruan*, 5 Mei 2004 serta Keputusan Mahkamah Konstitusi dimuat dalam *Media Indonesia Online*, 19 Juni 2004.

Haz (PPP) dengan Jenderal TNI Pur. Agum Gumelar (mantan Menteri Perhubungan Kabinet Megawati-Hamzah).

Fakta-fakta tersebut menarik untuk dicermati lebih lanjut berkenaan dengan pola-pola koalisi yang terbangun diantara kekuatan-kekuatan politik yang ada. Dalam hal ini dapat diidentifikasi paling kurang tiga pola koalisi. *Pertama*, koalisi antar partai politik. Ini terjadi pada kasus Partai Golkar dan PKB yang masing-masing mencalonkan Wiranto dan Solahuddin Wahid. *Kedua*, koalisi antara partai politik dan tokoh masyarakat. Ini terjadi pada kasus-kasus Megawati Sukarnoputri (PDI-P) dengan Hasyim Muzadi (Tokoh NU), Amien Rais (PAN) dengan Siswono Yudohusodo (tokoh nasionalis), Hamzah Haz (PPP) dengan Agum Gumelar (tokoh masyarakat Jawa Barat). *Ketiga*, koalisi antar tokoh politik atau tokoh masyarakat. Ini terjadi pada kasus pencalonan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla. Disamping pola-pola koalisi tersebut, terindikasikan pula kecenderungan terbangunnya dukungan oleh partai-partai politik terhadap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, yang nampaknya lebih didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan ideologis daripada sikap pragmatis. Hal ini terlihat misalnya pada kasus dukungan PDS terhadap Megawati dan dukungan PKS terhadap Amien Rais, pada putaran pertama pemilihan Presiden.²¹

Kelima pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itulah yang saling bersaing

merebut suara pada Pemilu Presiden tanggal 5 Juli 2004. Hasilnya, sebagaimana terpampang pada Tabel: 2. Pasangan Wiranto-Solahuddin Wahid didukung oleh 5 partai politik yang meraih 40.838.360 suara pada pemilu legislatif, ternyata pada Pilpres I hanya meraih 26.286.788 (22,154 %) suara. Dengan demikian tercatat 14.551.572 suara yang hilang. Selanjutnya pasangan Megawati-Hasyim Muzadi hanya didukung oleh 2 partai politik yang meraih jumlah suara 23.392.511 pada pemilu legislatif, ternyata pada Pilpres I meraih jumlah suara sebanyak 31.569.104 (26,605 %). Jadi ada tambahan 18.176.593 jumlah suara. Kemudian pasangan Amien Rais-Siswono Yudo Husodo didukung oleh 8 partai politik yang meraih jumlah suara 22.718.462 pada pemilu legislatif, ternyata pada Pilpres putaran I hanya meraih 17.392.931 (14,658 %). Dengan demikian tercatat kekurangan jumlah suara sebesar 5.325.531. Lalu pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla didukung oleh 3 partai politik yang meraih suara pada pemilu legislatif sebesar 12.849.952. Akan tetapi pada Pilpres I kedua pasangan ini meraih 39.838.184 (33,574 %) jumlah suara. Hal itu berarti terdapat tambahan 26.988.232 bagi pasangan bersangkutan. Terakhir adalah pasangan Hamzah Haz-Agum Gumelar yang hanya didukung oleh 1 partai politik yang meraih 9.248.764 suara pada pemilu legislatif, tetapi pada Pilpres I kedua pasangan ini hanya meraih jumlah suara sebesar 3.569.861 (3,009 %). Hal itu berarti pasangan ini kehilangan jumlah suara sebesar 5.678.903.

Dengan demikian, jumlah suara tertinggi diraih oleh pasangan Capres dan

²¹ *Ibid*, hal.110

Tabel 2: Perbandingan Perolehan Suara Gabungan Parpol Pendukung Capres dan Cawapres dalam Pemilu Legislatif dengan Perolehan Suara Pada Pilpres Putaran Pertama Secara Nasional

Nama Pasangan Capres dan Cawapres	Parpol Pendukung	Perolehan Suara Pada Pemilu Legislatif (Gabungan)	Perolehan Suara Pada Pilpres Putaran I dan % perolehan suara	Kehilangan (-) atau Penambahan (+) suara
Wiranto-Solahuddin Wahid	Golkar, PKB, PKPB, PPNUI, Patriot Pancasila	40.838.360	26.286.788 (22,154 %)	14.551.572(-)
Megawati-Hasyim Muzadi	PDI-P dan PDS	23.392.511	31.569.104 (26.605 %)	18.176.593 (+)
Amien Rais-Siswono Yudo Husodo	PAN, PBR, PSI, PNI Marhaenisme, PPDI, PNBK, PBSO dan PKS	22.718.462	17.392.931 (14,658 %)	5.325.531 (-)
Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla	Partai Demokrat, PBB dan PKPI	12.849.952	39.838.184 (33,574 %)	26.988.232(+)
Hamzah Haz – Agum Gumelar	PPP	9.248.764	3.569.861 (3,009 %)	5.678.903 (-)

Sumber: Ign. Ismanto et.al Pemilihan Presiden 2004 / KRT – CSIS hal.72 dan 78 sebagaimana diringkas dari Keputusan KPU N0. 79 /KPU/2004 tertanggal 26 Juli 2004, dimuat dalam Suara Pembaruan 27 Juli 2004.

Cawapres Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kala, yaitu 39.838.184 atau 33,574 % dari total suara sah (118.656.868). Dari perolehan jumlah suara tersebut kedua pasangan ini tidak dapat segera dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden, sesuai dengan ketentuan konstitusi pasal 6A ayat (3). Oleh karena presentase jumlah suara yang mereka peroleh tidak mencapai lebih dari 50 % keseluruhan jumlah suara dalam pemilu tersebut. Sesuai dengan ketentuan konstitusi pasal 6A ayat (4)²², maka Capres

dan Cawapres Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla bersama dengan Capres dan Cawapres Megawati-Hasyim Muzadi harus saling bersaing lagi untuk berebut suara pada Pilpres putaran kedua. Pasangan Capres dan Cawapres yang terakhir ini meraih suara terbanyak kedua, yaitu 31.569.104 atau 26,605 % dari keseluruhan jumlah suara sah.

Pilpres putaran kedua berlangsung pada tanggal 20 September 2004. Hasilnya

²² Pasal 6A ayat (4) berbunyi: “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh

rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.

menunjukkan bahwa pasangan Megawati-Hasyim Muzadi meraih jumlah suara 44,990.704 atau 39,38 %. Sedangkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla secara signifikan memperoleh jumlah suara 69.266.350 atau 60,62%. Oleh karena itu pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Yusuf Kalla terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden RI untuk periode 2004 -2009.

Menyimak kenyataan tersebut, ada yang mengatakan bahwa kekalahan Wiranto-Salahuddin Wahid bukan karena Wiranto tersangkut pelanggaran HAM berat atau ketakutan kepada militerisme. Kekalahan Amin-Siswono bukan karena Amin radikal ditengah politik konservatif atau anti suap di tengah bangsa yang elite politiknya nyaris kleptokratis. Kekalahan Hamzah-Agum bukan karena gaya bicara Hamzah yang tidak meyakinkan atau poligaminya yang dianggap anti kesetaraan jender. Jadi partai pemenang pemilu legislatif dengan mesin politik kuat (Golka1. PDI-P) harus kalah dalam Pilpres I, sedangkan partai yang nyaris tidak punya mesin politik yang memadai (Partai Demokrat) dengan perolehan minimal bisa unggul. Tentu ada banyak hal yang menjadi penyebab kemenangan dan kekalahan dalam Pilpres ini. Salah satu diantaranya adalah efektivitas janji perubahan. Perubahan dalam kedua Pilpres itu ada tiga macam: radikal, gradual dan *statusquo*. Misalnya tentang isu korupsi. Radikal (Amien Rais, Pilpres I): "Beri saya 100 peti mati, satu untuk saya kalau saya korupsi, 99 untuk pembantu saya kalau mereka korupsi". Gradual (SBY, Pilpres I): "Dalam 5 tahun pemerintahan saya, korupsi akan terkikis". Statusquo (Hasyim Muzadi, Pilpres II): "Cara mem-

berantas korupsi akan kami lakukan melalui tiga jalan: yaitu pendekatan hukum, pendekatan institusional dan pendekatan moral". Tampaknya masyarakat kita lebih memilih pemecahan yang gradual. Oleh karena itu janji kampanye hendaknya tidak sekedar janji, tetapi harus diwujudkan secara konkret. Diharapkan dalam waktu yang tersisa kini, Presiden dan Wapres terpilih mampu mengentaskan Indonesia dari korupsi, ketidakadilan, pengangguran dan keterpurukan.²³

BEBERAPA CATATAN PENYEMPURNAAN

Agar pemilu Presiden yang demokratis dapat lebih mengefektifkan sistem pemerintahan Presidensial, diperlukan beberapa penyempurnaan, baik terhadap proses penataan materinya maupun substansi materi bersangkutan. Pada kesempatan ini sorotan terhadap prosesnya sengaja diabaikan, oleh karena hal itu hanya merupakan sebagian saja dari keseluruhan proses pembahasan UUD 1945. Dengan demikian, fokus pembahasan hanya tertuju kepada substansi UUD 1945 yang berkaitan dengan kelemahan atau kekaburan dari perumusan sistem Presidensial. Berkaitan dengan itu, disoroti pula beberapa kelemahan dari UU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan-ketentuan UUD dan UU yang dianggap bermasalah ini, sesungguhnya berpotensi merusak pemilihan langsung secara

²³ Kuntowijoyo, "Pemilu 2004 dan Susunan Masyarakat Kita", *Kompas*, 8 Oktober 2004.

hakiki. Kalaupun tidak mungkin untuk melakukan semua perubahan yang ditawarkan, antara lain karena masih sangat kuatnya kepentingan yang mempertahankan *status quo*, analisis yang dikemukakan mungkin dapat membantu melihat dan memetakan implikasi yang mungkin muncul dari berbagai ketentuan yang bermasalah itu.

1. Syarat "Mampu Secara Rohani dan Jasmani"

UUD 1945 pasal 6 ayat (1) antara lain menegaskan: "Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus.....mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden". Secara hukum sangat tidak jelas arti dan maksud mampu secara rohani dan jasmani. Sayangnya UU N0. 23 Tahun 2003 yang mengatur lebih lanjut ketentuan tersebut di dalam pasal ini 6 ayat (d) hanya mengalihkan bunyi UUD tanpa memberi makna. Pada tahun 2004 timbul silang pendapat mengenai maknanya. Komisi Pemilihan Umum mengaitkan ungkapan tersebut dengan derajat kesehatan medikal. Di pihak lain ada yang berpendapat bahwa ketentuan ini tidak terkait dengan pengertian tersebut, tetapi dengan kompetensi intelektual. Seseorang yang secara medikal tidak mampu, tetap memenuhi syarat sepanjang kompetensi intelektualnya tidak terpengaruh.²⁴

2. Hilangnya Syarat "Tidak Dalam Status Terdakwa"

Syarat "tidak dalam status terdakwa" pernah muncul dalam RUU Pilpres usulan pemerintah.²⁵ Akan tetapi dalam UU N0. 23 Tahun 2003 syarat tersebut hilang. Memang orang yang dalam status terdakwa, menurut pandangan hukum, belum tentu bersalah sesuai dengan asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*). Walaupun demikian, secara politis setidaknya-tidaknya memberikan indikasi bahwa yang bersangkutan terkait dengan masalah hukum. Dengan demikian, syarat ini memang diperlukan dalam upaya memenuhi kebutuhan untuk menemukan pemimpin negara yang terbaik dan penataan sistem ketatanegaraan kita yang lebih solid ke depan. Paling kurang ada tiga alasan penting mengenai hal itu.

Pertama, status terdakwa mengindikasikan bahwa ada sesuatu yang tidak benar dengan calon bersangkutan. Apalagi kalau status terdakwa itu terkait dengan kasus korupsi. Kalau calon dengan status terdakwa terpilih menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden, bukan tidak mungkin posisi baru itu akan dimanfaatkan untuk mempengaruhi proses hukum yang sedang berjalan. *Kedua*, kalau dalam proses pencalonan berstatus terdakwa dan setelah terpilih ternyata dinyatakan bersalah dengan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) oleh pengadilan, persoalannya akan menjadi sangat rumit, yaitu harus dilakukan pergantian di tengah

²⁴ Lihat Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*; Cet. Pertama, Oktober 2004; Yogyakarta: FH UII Press; hal. 55-58.

²⁵ Bandingkan dengan pendapat Saldi Isra, *op. cit*, hal 27-30.

masa jabatan. Pergantian itu dapat menimbulkan guncangan dalam praktek ketatanegaraan. *Ketiga*, terjadi proses pembangunan sistem yang tidak konsisten. Misalnya di daerah, pada salah satu sisi seorang kepala daerah berstatus terdakwa akan diberhentikan sementara oleh Menteri Dalam Negeri atau oleh Presiden. Sementara di sisi lain, status terdakwa diperbolehkan bagi calon Presiden dan Wakil Presiden. Bagaimana kalau ada kasus, seorang Gubernur memasuki proses hukum dan statusnya menjadi terdakwa, apakah etis Presiden terpilih dengan status yang sama memberhentikan sementara seorang Gubernur.

3. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Dua Putaran

Menurut UUD 1945 pasal 6A ayat (4), "dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak, dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden".

Dengan melihat kekuatan dan kelemahan model dua putaran itu, ada yang mengatakan bahwa kiranya model satu putaran dengan mengkombinasikan sistem ranking merupakan alternatif yang perlu dipertimbangkan. Model satu putaran dengan menggunakan sistem ranking dapat mengurangi resiko terburuk dari model dua putaran, tanpa mengurangi bobot demokrasi dalam proses pemilihan²⁶.

4. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR

UUD 1945 pasal 8 ayat (1) menegaskan bahwa jika Presiden berhalangan tetap (mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya), ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Sedangkan pada pasal 8 ayat (2) ditegaskan bahwa dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, maka selambat-lambatnya dalam waktu 60 hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari 2 calon yang diusulkan oleh Presiden. Selanjutnya pada pasal 8 ayat (3) ditetapkan bahwa jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya 30 hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Dari ketentuan di atas terdapat beberapa catatan: *Pertama*, dengan memberi kesempatan kepada MPR untuk melakukan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden, bukan saja berarti bahwa kita tidak konsisten menganut sistem Presidensial, tetapi malah cenderung "merangkul" sistem Parlementer. Oleh karena itu sebaiknya sistem Presidensial tetap dipertahankan secara konsisten.

²⁶ Ign. Ismanto et. al. *op. cit.* hal. 238.

Kedua, dalam hal mengisi jabatan Wakil Presiden hendaknya dikembalikan kepada partai politik dan gabungan partai politik dari mana Presiden dan atau Wakil Presiden itu berasal untuk mengajukan 2 orang calon penggantinya. Presiden lalu memilih salah satu dari calon itu untuk menjadi Wakil Presiden. Jangka waktu yang memadai untuk proses ini kiranya cukup 12 hari. Dengan demikian tidak perlu dilakukan pemilu ulang, apalagi pemilihan yang dilakukan oleh MPR khusus untuk memilih Wakil Presiden.

Ketiga, apabila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan, memang untuk sementara waktu perlu dijabat oleh *Triumvirat* (Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan) secara bersama-sama. Dalam waktu yang memadai, katakanlah paling lama 60 hari, Triumvirat ini telah mempersiapkan dan melaksanakan pemilu Presiden dan Wakil Presiden baru. *Keempat*, Perbedaan jangka waktu yang tidak logis. Untuk mengisi kekosongan Wakil Presiden, diberi waktu paling lama 60 hari. Sedangkan untuk mengisi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap secara bersamaan, hanya diberi waktu sekitar 30 hari. Tentu saja jangka waktu yang ditentukan oleh konstitusi, perlu ditinjau kembali.

5. Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden yang Berhalangan Tetap

Hampir serupa dengan ketentuan UUD 1945 mengenai Presiden dan/atau Wakil Presiden yang berhalangan tetap, pasal 34 UU N0. 23 Tahun 2003 juga mengatur mengenai calon Presiden dan calon Wakil

Presiden yang berhalangan tetap. Pasal 34 ayat (1) menyatakan bahwa dalam hal Wakil Presiden terpilih berhalangan tetap, calon Presiden terpilih dilantik menjadi Presiden; (2) Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengusulkan 2 calon Wakil Presiden kepada MPR untuk dipilih; (3) Dalam hal calon Presiden terpilih berhalangan tetap, calon Wakil Presiden terpilih dilantik menjadi Presiden; (4) Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengusulkan 2 calon Wakil Presiden kepada MPR untuk dipilih; (5) Dalam hal pasangan calon terpilih berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua mengusulkan pasangan calon kepada MPR untuk dipilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan yang bermasalah khususnya adalah pasal 34 ayat (2), (4) dan (5) UU N0. 23 Tahun 2003. Oleh karena dalam ketentuan-ketentuan tersebut, MPR diberi peran untuk memilih calon Presiden dan atau calon Wakil Presiden untuk menggantikan calon yang berhalangan tetap. Kalau kita konsisten dengan sistem Pemerintahan Presidensial, seharusnya MPR tidak diberi peluang untuk melakukan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal ini. Apalagi yang harus dipilih itu adalah calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden, bukan Presiden dan/atau Wakil Presiden definitif. Seharusnya calon Presiden dan atau calon Wakil Presiden pengganti itu, dipilih kembali dari partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh suara terbanyak dalam Pemilu Presiden dan/atau Wakil Presiden. Demikian juga halnya dengan pasangan

calon Presiden dan calon Wakil Presiden terpilih, yang secara bersama-sama berhalangan tetap. Ketika masih berkedudukan sebagai calon, tentu saja menjadi wewenang dari partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkannya. Hal ini sedikit berbeda ketika para calon tersebut telah dilantik menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden secara definitif. Oleh karena itu partai politik atau gabungan parpol selain mengajukan Capres dan Cawapres, juga sejak awal secara terbuka mempersiapkan penggantian masing-masing.

6. Masalah Calon Independen

Menurut pasal 6A ayat (2) UUD 1945, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan parpol peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Selanjutnya di dalam UU No. 23 Tahun 2003 pasal 5 ayat (1) dikatakan bahwa peserta pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Kalau kita simak ketentuan-ketentuan tersebut, ternyata UUD tidak mengharamkan Capres dan Cawapres yang merupakan calon independen, kendatipun yang disebutkan secara eksplisit adalah calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Yang penting ialah bahwa Capres dan Cawapres yang diusulkan itu adalah secara berpasangan.

Akan tetapi penjabaran ketentuan UUD tersebut ke dalam UU No. 23 Tahun 2003 terjadi penciutan makna, bahwa hanya partai politik atau gabungan partai politik yang

boleh mengajukan Capres dan Cawapres. Ketentuan ini secara yuridis tidak dapat dibenarkan berdasarkan beberapa alasan berikut: *Pertama*, tidak seluruh rakyat yang sudah mempunyai hak memilih dan dipilih menyalurkan aspirasi politiknya melalui partai-partai politik peserta pemilu. *Kedua*, kualitas pimpinan nasional yang terjaring melalui partai-partai politik selama ini tampaknya kurang memadai, oleh karena partai-partai politik lebih disibukkan dengan urusan internal partainya. *Ketiga*, dengan tidak adanya calon independen, maka partai-partai politik kehilangan peluang untuk melakukan persaingan dengan calon independen, demi menghasilkan Capres dan Cawapres yang lebih berkualitas. Dengan demikian, peniadaan calon independen sesungguhnya merupakan kerugian bagi bangsa dan negara

7. Ketentuan "Electoral Threshold"

Di dalam pasal 5 ayat (4) dari UU 23 Tahun 2003 ditegaskan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol yang memperoleh sekurang-kurangnya 15 % jumlah kursi DPR atau 20 % perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR. Kemudian pada ketentuan peralihan dari UU bersangkutan, yaitu pasal 110 dikatakan bahwa khusus untuk Pemilu 2004, partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh persyaratan perolehan suara pada pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% dari jumlah kursi DPR atau 5 % dari perolehan suara sah secara nasional hasil pemilu anggota DPR tahun 2004 dapat mengusulkan pasangan calon.

Ternyata di dalam UUD 1945 sama sekali tidak dijumpai ketentuan mengenai “*electoral threshold*”, bahkan petunjuk ke arah sana pun sama sekali tidak ada. Dengan demikian, pengaturannya di dalam UU No. 23 Tahun 2003 adalah rekayasa yang berlebihan dan karena itu bertentangan dengan UUD 1945. Apalagi ketentuan *electoral threshold* bagi Capres dan Cawapres adalah atas dasar pencapaian suara pemilu bagi anggota DPR, DPD dan DPRD. Walaupun pasal 3 ayat (3) UU Pilpres menegaskan bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu rangkaian dengan pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD, akan tetapi hal itu hanya merupakan rangkaian waktu pelaksanaan, sedangkan substansinya masing-masing jelas berbeda. Memang UUD 1945 pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Demikian juga pasal 6A ayat (5) menegaskan bahwa tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Meskipun kedua aturan itu hanya menghendaki pengaturan tentang syarat-syarat dan tata cara pemilihan langsung, undang-undang dapat mengelaborasi lebih lanjut, sepanjang tidak bertentangan dengan aturan dan prinsip-prinsip yang terdapat di dalam konstitusi bersangkutan.

8. Kecenderungan Merambah Kekuasaan Presiden

Sekalipun kita tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan secara murni, namun kecenderungan lembaga-lembaga negara tertentu terlalu jauh merambah ke dalam

kekuasaan eksekutif, menunjukkan gejala yang tidak sehat. Beberapa catatan dapat diuraikan berikut ini. UUD 1945 pasal 13 ayat (2) menyebutkan: “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”. Sesungguhnya secara ketatanegaraan, tugas dan wewenang duta besar berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif, yang dipimpin oleh Presiden. Segala bentuk hubungan luar negeri adalah wewenang Presiden. Oleh karena itu sudah semestinya wewenang mengangkat duta besar dibiarkan sepenuhnya menjadi kekuasaan Presiden. Selanjutnya di dalam UUD 1945 pasal 13 ayat (3) disebutkan: “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR”. Hal ini pun tidak semestinya dicampuri oleh DPR. Duta besar suatu negara asing adalah wakil negaranya yang diangkat berdasarkan syarat-syarat dari negara bersangkutan. Selain itu penunjukan seorang duta besar negara asing telah memperoleh persetujuan Pemerintah RI (Presiden). Menempatkan pertimbangan DPR dalam hal ini adalah sangat berlebihan. Oleh karena segala bentuk hubungan luar negeri berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif.

Lebih lanjut menurut UUD 1945 pasal 14 ayat (1): “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Kemudian di dalam pasal 14 ayat (2) dikatakan: “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR”. Pertimbangan Mahkamah Agung dan DPR dalam hal ini sesungguhnya agak aneh. Oleh karena baik amnesti dan abolisi maupun rehabilitasi dan grasi adalah hak konstitusional Presi-

den yang lazim disebut hak prerogatif. Kecenderungan DPR yang dinilai berlebihan juga tampak dalam rumusan UUD 1945 pasal 17 ayat (4). Dikatakan: "Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang", artinya hal itu harus melalui persetujuan bersama Presiden dan DPR. Padahal berbagai soal yang berkenaan dengan kementerian negara adalah domain eksekutif yang berada pada tataran pelaksanaan. Hal ini sesungguhnya menjadi wewenang Presiden.

9. Penggunaan Istilah yang tidak Sinkron

Penggunaan istilah-istilah yang tidak sinkron terdapat di dalam UUD 1945. Misalnya pasal 23F ayat (1) dikatakan bahwa: "Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan *diresmikan* oleh Presiden". Selanjutnya di dalam pasal 24A ayat (3) berbunyi: "Calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya *ditetapkan* sebagai hakim agung oleh Presiden". Kemudian di dalam pasal 24B ayat (3) disebutkan: "Anggota Komisi Yudisial *diangkat* dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Dari perumusan tersebut di atas tampaklah bahwa hakim agung dengan tegas disebut ditetapkan oleh Presiden. Sedangkan anggota BPK dikatakan diresmikan oleh Presiden. Lain lagi dengan anggota Komisi Yudisial disebut diangkat oleh Presiden. Tidak jelas apa dasar atau alasan perbedaan tersebut atau semata-mata kelalaian atau kurang hati-hatian.²⁷

10. Masalah Dana Kampanye

Masalah dana kampanye diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2003 pasal 43, 44 dan 45. Paling kurang ada tiga catatan mengenai hal ini:²⁸ *Pertama*, tidak ada ketentuan batas maksimal dana kampanye yang diperbolehkan untuk digunakan oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pada hal, batas maksimal sangat diperlukan untuk mencegah pengumpulan dana di luar batas kewajaran. Bukan tidak mungkin dana kampanye berasal dari hasil korupsi. Bahkan terbuka kemungkinan bagi para "konglomerat hitam" untuk memberikan bantuan keuangan dalam jumlah besar kepada salah satu pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden. Target para konglomerat itu jelas, agar tetap mendapat perlakuan khusus dan terbebas dari keharusan membayar semua kewajiban mereka kepada negara.

Kedua, dengan tidak adanya pembatasan, segala cara dapat dipergunakan oleh semua tokoh partai politik yang menduduki posisi strategis dalam jajaran pemerintahan untuk mengumpulkan dana kampanye. Peluang ini dapat terjadi karena tidak adanya larangan bagi pejabat publik mulai dari Presiden sampai kepada kepala daerah untuk berkampanye. Semua pejabat itu potensial memperlakukannya untuk mengumpulkan dana kampanye. Gejala ke arah ini sudah terlihat, yaitu dengan adanya upaya untuk menggunakan semua kekuatan politik dalam setiap proses pemilihan kepala daerah.

²⁷ Bagir Manan, *op. cit.*, hal. 79-80.

²⁸ Lihat ulasan Saldi Isra, *op. cit.*, hal 31-33.

Ketiga, tertutupnya peluang bagi KPU untuk melakukan akses langsung *online* terhadap rekening dana kampanye menunjukkan adanya itikad tidak baik beberapa kekuatan politik di DPR. Seharusnya, untuk menjamin penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara adil, akuntabel dan transparan, KPU diberi kesempatan untuk melakukan akses langsung terhadap sumber dan penggunaan dana kampanye pasangan Capres dan Cawapres. Akses *online* ini terkait dengan tugas pengawasan yang dimiliki oleh KPU terhadap sumbangan dan rekening khusus dana kampanye pemilihan umum.

PENUTUP

Dari ulasan yang telah dikemukakan, ternyata diperlukan pembenahan-pembenahan kembali, agar pemilu Presiden dapat lebih mengefektifkan pemerintahan Presidensial. Pembenahan ini tidak hanya meliputi hal-hal yang berkaitan dengan pemilu

Presiden, tetapi juga sistem pemerintahan Presidensial. Dengan demikian perbaikan yang diperlukan tidak hanya meliputi UU tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, tetapi terutama ketentuan-ketentuan tentang sistem pemerintahan Presidensial di dalam UUD 1945. Dikatakan terutama, oleh karena sebagian besar ketentuan UU merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan UUD. Selama belum dilakukan penyempurnaan terhadap UUD 1945 yang berlaku, penyempurnaan terhadap UU tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dapat saja dilakukan, berdasarkan UUD itu sendiri dan semangat yang dikandungnya. Semangat yang terkandung dalam sistem pemerintahan Presidensial menghendaki hal-hal yang berada di luar cakupan sistem itu, sejauh mungkin dihindari. Hal ini bukan karena sistem pemerintahan Presidensial tidak mengandung kelemahan-kelemahan di dalam dirinya, melainkan karena sistem tersebut adalah sebuah konsekuensi logis dari pilihan hidup kita berbangsa dan bernegara.

Demokratisasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Arief Priyadi

Artikel ini pada intinya beragumen bahwa seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, maka tepat kiranya apabila penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) dipisahkan berdasarkan tingkatan, yaitu pemilu nasional dan pemilu daerah, agar aspirasi daerah tidak tererosi oleh aspirasi nasional. Sementara itu, apabila pemisahan jadwal pemilu diterapkan berdasarkan sifat lembaganya, yaitu pemilu eksekutif dan pemilu legislatif maka akan berpotensi mengancam demokrasi di tingkat daerah, karena pemilu nasional akan cenderung lebih dominan dibandingkan dengan pemilu daerah. Dalam pada itu, demokrasi tidak cukup hanya dengan pemenuhan ukuran prosedural semata, melainkan harus didukung oleh pemenuhan substansial, utamanya pada ranah kebebasan anggota masyarakat dalam menentukan kedaulatannya.

PENDAHULUAN

Menurut Robert Dahl, terdapat dua dimensi dasar demokrasi yang saling berkaitan yaitu: *pertama*, harus tersedianya ruang persaingan terbuka untuk mendapatkan semua kedudukan dan kekuasaan politik; dan *kedua*, pada saat yang bersamaan harus tersedia juga ruang aktivitas yang cukup dengan jaminan yang memadai bagi partisipasi politik seluruh warga negara. Sehingga, inti demokrasi tidak lain adalah pemilihan yang bersifat umum, bebas dan setara¹.

Dalam prakteknya demokrasi merupakan instrumen alokasi kekuasaan politik yang akan memaksa para aktor demokrasi, yaitu partai politik (parpol) dan rakyat, untuk berinteraksi secara kalkulatif. *Setting* yang kalkulatif ini tampak ketika rakyat memberikan dukungan pada partai politik (parpol), dan parpol memperjuangkan kepentingan rakyat. Interaksi yang terjadi antara rakyat dengan parpol menjadi sebuah interaksi yang bersifat transaksional, di mana konstruksi hubungan antara rakyat pendukung dan parpol bergerak dua arah. Namun di Indonesia, interaksi secara kalkulatif ini belum banyak terwujud. Sehingga, dengan absennya karakter kalkulatif dan transaksional ini

¹ Robert A. Dahl, *Poliarchy, Partizipation and Opposition*, New Haven, London: 1971, hal. 80.

wajar bila demokrasi belum dirasakan manfaatnya oleh rakyat, kendati pemilihan umum (pemilu) telah berulang kali terselenggara secara reguler lima tahun sekali.'

Berkenaan dengan penyelenggaraan pemilu tersebut, dalam rentang waktu lima tahun itu boleh dikatakan hanya sekitar dua tahun saja masyarakat terbebaskan perhatiannya terhadap penyelenggaraan pemilu, sebab setelah itu masyarakat kembali terusik oleh persiapan pemilu berikutnya yang ditandai oleh adanya revisi terhadap piranti regulasi bidang politik oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).² Revisi tersebut wajar dilakukan, sebab selalu ada tuntutan perubahan dari yang bersifat instrumental dan prosedural sampai perubahan mendasar, menyangkut paradigma dan sistem pemilu sehingga aturan main pun harus adaptif terhadap perubahan, dan akseptabel dalam arti bisa diterima dan ditaati oleh semua pihak yang terkait.

Salah satu hasil revisi perundang-undangan yang dipersiapkan untuk penyeleng-

garan Pemilu 2009 adalah ketentuan yang menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan oleh sebuah lembaga yang bersifat tetap. Ketentuan tersebut tertuang di dalam Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Pasal 5 ayat (1) dan (2) UU tersebut menyatakan, Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota merupakan lembaga penyelenggara pemilu, bersifat hirarkis dan tetap.

Dalam UU tersebut tidak diatur secara eksplisit perihal jadwal penyelenggaraan pemilu, sehingga dengan demikian terbuka peluang bagi sumbangan pemikiran tentang pengaturan jadwal penyelenggaraan pemilu. Tulisan singkat ini ingin menelaah tentang perlunya perubahan terhadap jadwal penyelenggaraan pemilu yang dapat mendukung terwujudnya masyarakat yang demokratis.

TINJAUAN PENYELENGGARAAN PEMILU 2004

Pemilu 2004 diselenggarakan oleh KPU dalam satu paket kegiatan, meliputi pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Pemilu legislatif adalah pemilihan anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Kabupaten/Kota, berlangsung pada 5 April 2004; sedangkan pemilu eksekutif adalah pemilihan presiden dan wakil presiden, berlangsung pada 5 Juli 2004 (Putaran I) dan 20 September 2004 (Putaran II). Berkenaan dengan penyelenggaraan Pemilu 2009 yang akan datang, yang direncanakan akan berlangsung pada 20 Mei 2009,³ UU No. 22

² Berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu 2009, beberapa UU bidang politik meliputi: UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik; UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD; UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD; dan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, akan diadakan revisi. Draf revisi telah masuk ke DPR pada 25 Mei 2007, namun baru dibacakan dalam Rapat Paripurna DPR pada 19 Juni 2007, dan Badan Musyawarah (Bamus) DPR akan menentukan alat kelengkapan yang akan ditugaskan untuk membahasnya (*Kompas*, 20 Juni 2007).

³ *Kompas*, 2 April 2007, hal. 4.

Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu tidak mengatur mengenai urutan pelaksanaan dua kegiatan tersebut, dan hanya menyebutkan bahwa penetapan jadwal pemilu adalah kewenangan KPU.⁴

Pada Pemilu 2004 dapat dibuat format catatan mengenai kegiatan pokok sebagai berikut:

Wujud Kegiatan	Waktu Pemungutan Suara
1. Pemilihan Anggota DPR	5 April 2004
2. Pemilihan Anggota DPD	Sama dengan atas (serentak)
3. Pemilihan Anggota DPRD Provinsi	Sama dengan atas (serentak)
4. Pemilihan Anggota DPRD Kab/Kota	Sama dengan atas (serentak)
5. Pemilihan Presiden/Wapres (Putaran I) Pemilihan Presiden/Wapres (Putaran II)	5 Juli 2004 20 September 2004

Dari catatan tersebut dapat diketahui bahwa Pemilu 2004 tidak menyelenggarakan pemilu eksekutif tingkat daerah, atau sering disebut dengan pemilihan kepala daerah (pilkada), yaitu pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota. Pilkada baru berlangsung kemudian seturut berakhirnya masa jabatan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) di tiap-tiap daerah, dan pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni sampai dengan Agustus 2005 di

173 daerah dengan tingkat partisipasi masyarakat rata-rata 73,32%.⁵

Meskipun UU Penyelenggara Pemilu telah ada, dan KPU berwenang menyusun jadwal penyelenggaraan pemilu, namun dapat diduga bahwa pada penyelenggaraan Pemilu 2009 tidak akan ada perubahan jadwal. Sebabnya antara lain: (1) masa persiapan

Pemilu 2009 begitu *mepet* dari segi-segi teknis, yaitu tinggal 2 tahun 1 bulan lagi sejak UU tentang Penyelenggara Pemilu disetujui oleh DPR.⁶ Sehingga, pemilu legislatif dan pemilu eksekutif non-pilkada akan tetap dilaksanakan dalam satu paket kegiatan; (2) terhadap penyelenggaraan Pemilu 2004 yang lalu, banyak pihak memberikan apresiasi,⁷ me-

⁴ Penentuan jadwal pelaksanaan pemilu, baik pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif, adalah kewenangan KPU (UU tentang Penyelenggara Pemilu, Pasal 8 ayat (1) a dan ayat (2) a).

⁵ Menteri Dalam Negeri RI, *Peran Departemen Dalam Negeri dalam Menyelamatkan Pilkada*, dalam Seminar "Pilkada Masalah dan Prospek", Jakarta, 30 Agustus 2005.

⁶ Bahkan menurut anggota KPU Ramlan Surbakti, apabila UU bidang politik baru selesai akhir tahun 2007, maka tinggal ada waktu 1,5 tahun untuk mempersiapkan Pemilu 2009. Menurutnya, yang harus segera selesai adalah UU tentang Partai Politik dan UU tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD (*Suara Karya*, 29 Juni 2007).

⁷ Majalah *The Economist* dalam tajuknya menyatakan: "But perhaps there is a lesson in Indonesia's experience not just for Islamic countries, but for one of Asia's other giants too. The party men who run China like to argue that democracy is unsuited to a poor,

nyatakan bahwa Pemilu 2004 telah teruji, telah memenuhi ukuran prosedural dan ukuran substansial. Secara prosedural, Pemilu 2004 dipandang telah melewati tata cara yang ditetapkan oleh UU secara taat asas, memenuhi target waktu, dan relatif tanpa gejolak dan keributan. Dan secara substansial, proses Pemilu 2004 cenderung dinilai telah memenuhi prinsip-prinsip umum pemilihan demokratis yaitu pemilihan umum yang mengedepankan sifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Namun demikian, terhadap penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif di tingkat nasional dalam satu paket pada dasarnya dapat dicatat adanya beberapa implikasi. *Pertama*, dapat menumbuhkan sikap dis-orientasi, atau kekacauan kiblat, bagi masyarakat dalam menentukan pilihannya terhadap pasangan calon presiden dan wakil presiden. Waktu yang berdekatan antara pemilu legislatif dan pemilu eksekutif, akan berpengaruh terhadap sikap memilih masyarakat. Sangat mungkin sikap memilih mereka terhadap calon presiden dan wakil presiden terpengaruh secara kuat oleh hasil pemilu legislatif yang berlangsung sebelumnya dalam hitungan bulan atau hari. Singkatnya, masyarakat bisa terkena *bandwagon effect* (efek ikut-ikutan), yaitu cenderung memilih pasangan calon presiden dan wakil

presiden yang diusung oleh parpol atau gabungan parpol yang populer atau yang mendapat suara signifikan dalam pemilu legislatif tersebut.⁸

Kedua, kesamaan masa jabatan anggota legislatif dan masa jabatan eksekutif. Kesamaan masa jabatan ini memang bisa diharapkan mewujudkan sebuah *sparing partner* yang harmonis, paling tidak selama satu periode, namun tak tertutup kemungkinan yang terjadi justru sebaliknya, yaitu tercipta kondisi disharmoni dan bisa berlarut-larut sampai akhir periode.⁹ *Ketiga*, munculnya

⁸ Pada dasarnya pemilih dapat dibedakan atas: (1) Pemilih tulus, jujur/pendukung setia (*sincere voters*), yaitu pemilih yang secara instingtif akan memilih partai yang sudah menjadi preferensinya sejak awal. Mereka tidak terpengaruh oleh preferensi orang lain; dan (2) Pemilih strategik (*strategic voters*), yaitu pemilih yang mempelajari atau mencermati betul situasi dan kecenderungan pemilih lain dan mempertimbangkannya atas untung-rugi dari pilihan yang akan mereka lakukan. Kemungkinan berubah atau tidak pilihan mereka dari preferensi awal sangat bergantung pada rasionalitas mereka dalam mencerna (Lihat, Dan S. Felsenthal dan Avraham Brichtha, "Sincere and Strategic Voters: Israeli Study" dalam *Political Behavior*, 1985, Vol. 7, No. 4, hal. 311-324).

⁹ Di Amerika Serikat, sebagai negara yang merupakan prototipe sistem presidensial, suatu waktu partai mayoritas dalam Kongres yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representative*) dan Senat (*Senate*) adalah juga partai Presiden. Pada lain waktu, hal yang sebaliknya terjadi, atau kadang-kadang dalam setengah masa jabatan eksekutif terdapat persamaan antara mayoritas Kongres dengan Presiden dan setengah masa jabatan berikutnya tidak sama, atau sebaliknya pula. Hal ini ternyata cukup membuat tindakan eksekutif menjadi tidak efektif. Kemungkinan-kemungkinan

sprawling country that has no experience of it; chaos is what China's leaders say the fear above all. But it does now seem that Indonesia - a polyglot rag-bag of islands that emerged as a nation only through the accident of having been collectively administered by the Dutch - has given the world a powerful counter-example." (Lihat, *The Economist*, edisi Bulan 10-16 Juli 2004).

hasrat parpol mengintervensi kebijakan presiden, termasuk di antaranya dalam menyusun kabinet. Meskipun berlaku sistem pemerintahan presidensial, di mana tanggung jawab pemerintahan berada di tangan presiden, namun dengan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan dalam satu paket, yang berarti keduanya memiliki *start* yang sama dalam menjalani masa jabatannya, maka secara psikologis akan mudah tercipta sebuah kondisi yang memberi peluang bagi parpol pemenang pemilu memiliki *bargaining position* yang kuat untuk melakukan intervensi terhadap kebijakan presiden.

KATEGORISASI PEMILU

Pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif di tingkat nasional dalam satu paket kegiatan bisa bermuara pada berbagai implikasi tersebut di atas, menunjukkan

bahwa demokrasi tidak cukup hanya dengan pemenuhan ukuran prosedural semata, melainkan harus didukung oleh pemenuhan ukuran substansial, utamanya pada ranah kebebasan anggota masyarakat dalam menentukan kedaulatannya. Dalam hal ini, pengertian bebas dalam ukuran substansial, pemilu harus menjamah sampai pada persoalan tiadanya tekanan atau pengaruh siapapun dan kondisi apapun yang dapat merintangikan kebebasan individu dalam menyatakan sikap, pendapat dan pilihannya. Untuk mewujudkan hal itu perlu disiasati dengan alternatif kebijakan dalam penyelenggaraan pemilu.

Pada dasarnya kegiatan pemilu dapat dibedakan berdasarkan sifat lembaganya, bisa juga berdasarkan tingkatan/level-nya. Berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu 2004 yang lalu, dapat dibuat format catatan sebagai berikut:

a. Pemilu 2004 berdasarkan sifat lembaganya

Jenis Pemilu	Cakupan Kegiatan
Pemilu Legislatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemilihan anggota DPR 2. Pemilihan anggota DPD 3. Pemilihan anggota DPRD Provinsi 4. Pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota
Pemilu Eksekutif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemilihan Presiden dan Wapres (Catatan: Pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota tidak terselenggara pada Pemilu 2004).

seperti tersebut, antara lain disebabkan karena masa jabatan Presiden tidak bersamaan dengan masa keanggotaan DPR dan Senat (Lihat, Rusadi

Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Penerbit Sinar Baru, Bandung: Maret 1983, hal. 144).

b. Pemilu 2004 berdasarkan tingkatan/level-nya

Jenis Pemilu	Cakupan Kegiatan
Pemilu Nasional	1. Pemilihan Presiden dan Wapres 2. Pemilihan anggota DPR 3. Pemilihan anggota DPD
Pemilu Daerah	1. Pemilihan anggota DPRD Provinsi 2. Pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota (Catatan: Pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota tidak terselenggara pada Pemilu 2004).

Pada Pemilu 2004 hanya terselenggara lima kegiatan pemilihan, yaitu pemilihan anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, dan pemilihan Presiden/Wakil Presiden. Sedangkan dua pemilihan lainnya, yaitu pemilihan kepala daerah (pilkada) provinsi dan pilkada kabupaten/kota, tidak termasuk dalam satu paket kegiatan pada Pemilu 2004. Pilkada-pilkada tersebut baru dimulai pada tahun 2005 dan tidak secara bersamaan, melainkan seturut berakhirnya masa jabatan tiap Kepala Daerah. Yang jelas, Pemilu 2004 tidak memisahkan pemilu daerah dengan pemilu nasional. Padahal pemisahan ini amat perlu, sebab salah satu tujuan utama demokratisasi adalah membuat politik dan politisi responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan rakyat, bukan saja rakyat di ibu-kota melainkan juga segenap masyarakat di seluruh pelosok tanah air.

Dengan dilaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi bersamaan dengan reformasi politik, pada dasarnya mencerminkan semangat tersebut. Akan tetapi, otonomi daerah dan desentralisasi akan semu mana-

kala isu daerah tidak lagi memiliki arena artikulasi dan justru terpinggirkan. Dan salah satu sebab terpinggirkannya isu daerah adalah terintegrasinya politik daerah ke dalam politik nasional, sehingga agenda atau isu daerah menjadi teradopsi.

Sebagai gambaran dapat dikemukakan, bahwa pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 tampak betapa kuatnya korelasi distribusi suara di tingkat kabupaten/kota dengan di tingkat nasional. Perolehan suara partai-partai untuk DPRD kabupaten/kota memiliki korelasi yang sangat kuat dengan perolehan suara untuk DPR. Artinya, rakyat atau pemilih tidak memisahkan pemilu untuk tingkat nasional dan daerah. Hal ini berakibat isu nasional lebih menentukan besar kecilnya dukungan pada partai politik di tingkat daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemisahan jadwal pemilu berdasarkan sifat lembaganya, yakni pemilu eksekutif dan pemilu legislatif, berpotensi mengancam demokrasi di tingkat daerah, karena pemilu nasional akan lebih dominan dibandingkan dengan pemilu daerah.

ALTERNATIF PENJADWALAN PEMILU

Manajemen waktu penyelenggaraan pemilu pada dasarnya dapat diimplementasikan berupa pemisahan berdasarkan tingkatan, tingkat nasional dan tingkat sub-nasional (daerah), di mana pemilu daerah dilaksanakan serentak baik legislatif maupun eksekutif, tetapi waktu pelaksanaannya tidak bersamaan dengan pemilu-pemilu nasional. Pemisahan jadwal penyelenggaraan pemilu ini pun dalam hitungan tahun, bukan bulan, dengan maksud agar intensitas interaksi antara politisi dan rakyat, di seputar penyerapan aspirasi rakyat, berjalan cukup waktu. Misalnya, pemilu nasional diselenggarakan pada tahun 2009, maka pemilu daerah diselenggarakan pada tahun 2011 atau 2012. Sehingga dengan demikian dapat diharapkan bahwa aspirasi daerah tidak tererosi oleh aspirasi nasional,¹⁰ begitu pula halnya dengan politisi daerah, akan

bisa mandiri dan tidak tergantung pada politisi nasional. Untuk itu dapat dibuat format catatan sebagai berikut:

Dengan pemisahan jadwal penyelenggaraan pemilu berdasarkan tingkatan, pemilu nasional dan pemilu daerah, maka dapat diharapkan: *pertama*, rakyat memilih bisa membedakan politik daerah dan politik nasional, dan membuat pemilu daerah menjadi lebih independen dari pengaruh politik Jakarta (nasional). Lebih jauh lagi, memberikan penguatan terhadap pelaksanaan otonomi daerah yang meniscayakan demokratisasi lokal menjadi makin bermakna bagi pemerintahan dan masyarakat di daerah. Dengan demikian, melalui penjadwalan penyelenggaraan pemilu secara terpisah berdasarkan tingkatan ini tidak hanya berorientasi pada pemenuhan prosedur formal demokrasi, melainkan juga penguatan substansi demokrasi.

Jenis Pemilu	Cakupan Kegiatan	Wujud Penyelenggaraan	Waktu Penyelenggaraan
Pemilu Nasional	Pemilihan: - Anggota DPR - Anggota DPD - Presiden dan Wakil Presiden	Serentak	Diselenggarakan dalam waktu yang berbeda dengan penyelenggaraan Pemilu Daerah (Dalam hitungan tahun)
Pemilu Daerah	Pemilihan: - Anggota DPRD Provinsi - Anggota DPRD Kabupaten/Kota - Gubernur - Bupati/Walikota	Serentak	Diselenggarakan dalam waktu yang berbeda dengan penyelenggaraan Pemilu Nasional (Dalam hitungan tahun)

¹⁰ Bila diterapkan pemisahan jadwal pemilu berdasarkan sifat lembaganya, pemilu eksekutif dan pemilu legislatif, berpotensi mengancam demokrasi

di tingkat lokal, karena pemilu nasional akan cenderung lebih dominan dibanding pemilu daerah.

Kedua, politisi daerah tidak mudah untuk hanya sekadar membonceng nama besar politisi nasional, melainkan harus mengadopsi serta responsif terhadap isu daerah bila ingin *survived*. Penjadwalan penyelenggaraan pemilu secara terpisah berdasarkan tingkatan akan memaksa para politisi di daerah untuk menjadi *sociable*, yakni terbuka dan ramah kepada masyarakat. Karena pada akhirnya hanya dengan cara itu para politisi dapat menguji dirinya apakah ia diterima atau ditolak oleh masyarakat. Di sisi lain, dengan terangkatnya isu daerah dalam arena politik, akan meningkatkan kesadaran rakyat terhadap isu keseharian yang relevan dengan proses politik. Kesadaran rakyat pemilih tentang korelasi antara proses politik dan isu keseharian ini bisa merangsang tumbuhnya kecerdasan dalam politik, di mana yang terjadi selama ini begitu kuatnya politik aliran di Indonesia, yang membuat rakyat pemilih tidak peduli terhadap *performance* politisinya.

Dengan adanya kesadaran mengenai korelasi antara proses politik dan isu keseharian ini, akan membuat kompetisi ideologis yang abstrak dipahami menjadi kompetisi ideologis yang praktis. Kendati ideologi tetap eksis, tetapi penerjemahan ke dalam kebijakan yang praktis dari ideologi itu tetap menjadi hal penting. Melalui kompetisi ideologis dalam bentuk kebijakan yang praktis itu dapat diharapkan berpotensi membuat proses politik jadi transaksional, di mana rakyat pemilih tidak hanya memberikan dukungan saja, melainkan juga menuntut imbalan dalam bentuk kepedulian politisi terhadap

kepentingan dan aspirasinya. Dengan terciptanya proses politik yang transaksional itu, maka kepentingan rakyat di tingkat daerah akan diperhatikan, karena dalam proses yang transaksional itu rakyat bisa menilai dan bersikap terhadap politisi dan parpol, yakni dengan memilih atau tidak memilihnya pada waktu pemilu berlangsung.

Ketiga, parpol akan terpaksa membangun basis dan organisasinya di daerah. Sebab, dalam tradisi demokrasi parpol merupakan tiang demokrasi, karena parpol merupakan sarana penting bagi prinsip kebebasan berserikat. Dan melalui parpol sesungguhnya kedaulatan rakyat itu bermula, hidup, dan ditegakkan. Pada dasarnya parpol juga merupakan awal dari lima lembaga demokrasi yang terdiri dari parpol itu sendiri, pemilu, lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan media massa. Untuk itu, parpol cenderung berupaya menggalang berbagai potensi dari sejumlah aliran politik yang tumbuh dan berkembang di kalangan masyarakat untuk dirumuskan atau dikemas sedemikian rupa agar mudah ditangkap oleh kalangan luas, untuk kemudian dipertandingkan secara berkala dalam pemilu.

Dengan melihat keberadaan parpol serta perannya tersebut, maka ketika penyelenggaraan pemilu dijadwalkan secara terpisah antara pemilu nasional dengan pemilu daerah, sudah sewajarnya apabila parpol harus berupaya menggalang berbagai potensi yang hidup di kalangan masyarakat di daerah, yaitu dengan membangun basis serta memperkuat organisasinya di daerah.

PENUTUP

Pada akhirnya dapat dikemukakan bahwa perlu dilakukan perubahan kebijakan nasional berupa perubahan jadwal penyelenggaraan pemilu, yaitu dari gabungan pemilu nasional dan pemilu daerah yang dilakukan secara serentak, ke pemisahan jadwal penyelenggaraan pemilu nasional dengan pemilu daerah. Sebab, salah satu tujuan utama demokratisasi adalah membuat politik dan politisi responsif terhadap tuntutan masyarakat di seluruh pelosok tanah air, dan bukan hanya terhadap tuntutan masyarakat di ibukota.

Sikap responsif tersebut pada dasarnya seirama dengan dilaksanakannya otonomi daerah dan desentralisasi bersamaan dengan reformasi politik. Tetapi, bila isu daerah tidak memiliki arena artikulasi, atau bahkan termarginalisasi, maka otonomi daerah dan desentralisasi tersebut menjadi semu adanya. Dan salah satu sebab marginalisasi isu daerah selama ini adalah, karena terkooptasinya politik daerah ke dalam politik nasional. Dari sebab itu, terlepas dari keberadaan otonomi daerah dan desentralisasi serta sistem pemilu yang dipilih, isu daerah akan teradopsi dan diperhatikan, jika politik daerah terpisah dari politik nasional.

Sementara itu, apabila pemisahan jadwal pemilu didasarkan atas sifat lembaganya, yaitu pemilu eksekutif dan pemilu legislatif, maka dikhawatirkan justru berpotensi mengancam demokrasi di tingkat daerah.

KEPUSTAKAAN

- Dahl, Robert A. 1971. *Poliarchy, Participation and Opposition*, New Haven, London.
- Felsenthal, Dan S. dan Avraham Brichtha. 1985. "Sincere and Strategic Voters: Israeli Study" dalam *Political Behavior*, Vol. 7, No. 4.
- Kantaprawira, Rusadi. 1983. *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Penerbit Sinar Baru, Bandung, Maret.
- Kompas*, 2 April 2007.
- Menteri Dalam Negeri RI, *Peran Departemen Dalam Negeri dalam Menyelamatkan Pilkada*, dalam Seminar "Pilkada: Masalah dan Prospek", Jakarta, 20 Agustus 2005.
- Naskah *Undang Undang tentang Penyelenggara Pemilu*, disetujui DPR pada 22 Maret 2007.
- Suara Karya*, 29 Juni 2007.
- The Economist*, Edisi Bulan 10-16 Juli 2004.

Paket RUU Politik: Substansi dan Masalah

TA. Legowo dan M. Djadijono

RUU bidang Politik yang diajukan oleh Pemerintah untuk dibahas di DPR telah berusaha meletakkan substansi-substansi pengaturan untuk memajukan proses demokratisasi di Indonesia. Tetapi, nampaknya prinsip-prinsip demokrasi yang diadopsi dalam rancangan pengaturan politik ini tidak secara utuh dan sama diterapkan dalam seluruh RUU bidang Politik. Akibatnya, terkesan fokus RUU bidang politik tertuju hanya pada pengaturan tentang pemilihan umum untuk anggota DPR dan DPRD. Sementara itu, pengembangan-pengembangan untuk penguatan sistem kepartaian dan sistem pemerintahan presidensial banyak terabaikan.

PENDAHULUAN

Pembahasan tentang paket Rancangan Undang Undang (RUU) Politik saat ini membawa nuansa kuat yang mengarahkan pada persiapan meyongsong pemilihan umum (Pemilu) tahun 2009.¹ Nuansa ini jelas menimbulkan kesan pembaruan-pembaruan politik ber-

jangka pendek yang mengakomodasi hanya kepentingan-kepentingan lima tahunan.

Pemilu memang berkaitan erat dengan pemerintahan perwakilan. Tetapi pemilu bukan satu-satunya instrumen yang menghasilkan perwakilan yang berkualitas dan

¹ Setelah diundangkannya UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu (Maret 2007), pada akhir Mei 2007, Pemerintah telah menyampaikan Paket Rancangan Undang Undang (RUU) Politik. Paket tersebut meliputi: (1) RUU tentang Partai Politik (Parpol); (2) RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD (Legislatif); (3) RUU tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, DPRD; (4) RUU tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

(Pilpres). Paket RUU Politik ini, oleh Pemerintah dan DPR ditargetkan selesai pembahasannya paling lambat akhir tahun 2007. Untuk membahas paket RUU tersebut, pada 26 Juni 2007 DPR telah membentuk dua Panitia Khusus (Pansus), yaitu: (1) Pansus RUU Parpol dan RUU Susduk (diketuai Ganjar Pranowo dari Fraksi PDI-P); (2) RUU Pemilu Legislatif dan RUU Pilpres (diketuai Ferry Mursidan Baldan dari Fraksi Partai Golkar). *Media Indonesia*, 30 Juni 2007.

tanggungugat perwakilan yang bermakna. Pemilu menyediakan mekanisme yang adil bagi calon-calon wakil dan program yang dibawanya untuk saling berkompetisi memperoleh sebesar-besarnya dukungan dari warga masyarakat. Tetapi kualitas calon-calon wakil dan programnya harus disediakan oleh sumber-sumber rekrutmen yang ada di masyarakat yaitu partai politik dan kualitas pendidikan politik. Dengan pemahaman dasar seperti itu, RUU Politik mestinya diorientasikan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berjangka panjang. Selain akan menjadi acuan konsolidasi demokrasi, (R) UU Politik seperti ini memberikan kepastian bagi pengembangan kelembagaan politik.

Telaah singkat ini akan mensintesis secara ringkas antara substansi yang dikandung dalam paket RUU Politik dan pemikiran-pemikiran utama yang disajikan dalam Jurnal Analisis edisi ini. Dengan melakukan ini, dapat ditengarai masalah-masalah pokok konsolidasi dan pelebagaan demokrasi yang perlu diselesaikan dalam proses legislasi paket RUU Politik ini.

RUU PARTAI POLITIK: PENYEDERHANAAN SISTEM KEPARTAIAN MELALUI DEMOKRATISASI PARTAI POLITIK

Partai politik adalah sumber utama rekrutmen pemerintahan perwakilan. Kini, jabatan-jabatan publik dalam badan-badan pemerintahan harus diisi dari kader-kader partai dan atau melalui saringan oleh partai politik. Karena itu, partai pada dasarnya

mengendalikan kualitas pemerintahan perwakilan.² Jika sumber pemerintahan perwakilan ini bermasalah dan buruk dalam arti yang luas,³ dapat dipastikan kualitas pemerintahan yang dihasilkan akan mengalami keadaan serupa.

Kebutuhan untuk mengembangkan partai politik yang berkualitas menjadi suatu keniscayaan. Memang yang menjadi persoalan adalah kualitas seperti apa yang harus dimiliki oleh partai politik untuk dapat menyajikan diri sebagai sumber-sumber rekrutmen pemerintahan yang berkualitas pula. Dalam analisisnya, I Made Leo Wiratma merujuk pada lima prinsip demokrasi yang perlu diterapkan dalam pengorganisasian partai politik. Kelima prinsip ini berintikan kepada penegasan atas pengejawantahan kedaulatan anggota yang harus dinyatakan lebih dari pada kedaulatan pimpinan partai dalam pengelolaan dan kebijakan partai politik. Kunci utama dari penegakan kedaulatan anggota partai politik adalah mewajibkan iuran anggota partai.

² Lihat Huge A. Bone dan Austin Ranney, *Politics and Voters*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1971, hal. 99 – 100; Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia, 1977, hal. 163-164. Lihat pula Pasal 5 UU No. 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 56 UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 5 UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

³ Lihat antara lain Daniel Sparingga, "Partai Politik dan Transisi Demokrasi" dalam Thomas Meyer, *Peran Partai Politik Dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, Jakarta: Friederich Ebert Stiftung, 2006, hal. 12-15.

Iuran anggota yang tidak dikelola secara wajib, seperti yang selama ini terjadi pada partai-partai politik di Indonesia, akan dengan mudah menundukkan partai di bawah kedaulatan pimpinan partai dan sumber-sumber dana besar. Keadaan seperti ini, selain menjadikan partai politik oligarkis dan sentralistis, menumbuhkan keyakinan bahwa mendirikan dan mengelola partai politik merupakan perkara mudah, sejauh ada tokoh dan tersedia dana yang besar.

Iuran anggota yang dikelola dengan efektif dapat mendorong berbagai perubahan mendasar dalam pengelolaan partai politik. Pengelolaan dana-dana partai, misalnya, harus dikelola secara transparan dan bertanggung jawab. Ini akan mengharuskan partai menjalankan sistem akuntansi yang mencatat aliran-aliran dana masuk dan keluar. Partai setiap saat dapat ditanggung-gugat oleh anggotanya. Inti ini merupakan salah satu substansi paradigma pembaruan partai politik yang sangat disarankan oleh analisis J. Kristiadi. Lebih dari itu, paradigma Kristiadi bahkan menuntut pengelolaan dana partai harus terbuka untuk diketahui oleh masyarakat. Logikanya sederhana saja, yakni partai politik adalah organisasi publik, dan oleh karena itu, partai tidak dapat bebas dari pengawasan dan bahkan tanggung-gugat publik.⁴

Perubahan lain, terkait dengan kaderisasi anggota partai yang selama ini kurang diperhatikan dalam pengelolaan partai. Ini

wajar saja, karena kaderisasi hanya dilakukan atas "niat baik" pimpinan partai. Kaderisasi belum menjadi suatu *built in system* dalam kehidupan partai. Dengan iuran wajib, anggota parpol dapat menuntut kaderisasi dijalankan oleh pimpinan partai. Pada sisi lain, iuran wajib akan mengikat anggota secara lebih kuat dengan suatu partai politik, dan yang oleh karena itu, anggota partai tidak akan dengan mudah berpindah ke partai lain sebagai "kutu loncat" seperti yang selama ini terjadi. Dengan cara ini, seperti tercermin dari paradigma Kristiadi, partai politik akan berfungsi efektif sebagai arena pendidikan politik yang sebenarnya.

RUU tentang Partai Politik terlihat belum secara jelas dan tegas menekankan prinsip kedaulatan anggota sebagai pilar utama pengorganisasian dan pengembangan partai politik secara demokratis. Memang beberapa pasal dalam RUU ini mengesankan diaturnya demokratisasi internal partai. Tetapi pasal-pasal itu tetap bersifat anjuran (*optional*) daripada keharusan (*mandatory*), dan lebih dari itu, tidak disertai dengan penjabaran yang rinci. Misalnya saja, pasal 16 ayat 5 memerintahkan partai dalam kepengurusannya "memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender." Apa maksudnya dan bagaimana hal itu dilakukan, RUU ini tidak menjelaskannya. Demikian pula, tidak dijelaskan apa akibat (sanksi?) yang harus ditanggung jika ternyata keadilan dan kesetaraan gender tidak diperhatikan oleh partai.⁵ Sementara itu, pasal-pasal tentang

⁴ Lihat, komentar Daniel Dhakidae, *Kompas*, 9 Juli 2007.

⁵ Beberapa pasal lain yang senada dengan Pasal di atas adalah pasal 22 tentang pengambilan kepu-

sumber-sumber dan pengelolaan dana ditampilkan hanya secara ornamental saja.

Iuran anggota secara wajib memang memperketat rekrutmen keanggotaan partai, tetapi sekaligus menegaskan komitmen dan tanggungjawab anggota terhadap kelangengan dan pengembangan partai politik. Partai akan menjadi milik bersama seluruh anggotanya, yang dengan demikian terbuka peluang untuk terselenggaranya demokrasi dalam partai politik. Dengan mewajibkan iuran anggota, partai dapat menegakkan sanksi secara bertingkat, jika anggota lalai memberikan iurannya secara periodik. Tentu sanksi terberat adalah pemecatan seseorang dari keanggotaan partai, jika dia lalai iuran lima kali berturut-turut, misalnya. Kelalaian semacam ini jelas mencerminkan lemahnya komitmen dan tanggungjawab anggota bersangkutan terhadap partai. Loyalitas pun dapat bersifat impersonal terhadap partai, bukan terhadap pimpinan partai.

Mendirikan dan mengelola partai serta menjadi anggota partai memang merupakan ekspresi nyata dari kebebasan berasosiasi dan menyatakan pendirian politik.⁶ Tetapi melakukan itu semua bukan perkara mudah, sebab kegiatan dan pelibatan diri dengan

dan di dalam partai politik menuntut komitmen dan tanggungjawab yang sungguh-sungguh. Dalam titik ini bertemu secara erat perkaitan antara prinsip-prinsip kebebasan dan tanggungjawab warga negara dalam berasosiasi dalam partai politik.

Dengan rambu-rambu legal-konstitusional yang tegas mengacu kepada kedua prinsip, peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkan dari proses legislasi RUU Partai Politik akan bermakna nyata sebagai panduan pendirian dan pengembangan partai politik dan sistem kepartaian. Tanpa mengabaikan prinsip sistem multi partai, jumlah partai politik akan terkendali dengan sendirinya. Sebab, orang harus berpikir dan mempertimbangkan secara matang untuk mendirikan dan atau menjadi anggota partai karena konsekuensi-konsekuensi personal yang harus ditanggung dari kegiatan-kegiatan tersebut.

Penegasan seperti itu menyatakan bahwa pasal-pasal dalam RUU Parpol yang memperberat persyaratan jumlah orang untuk dapat mendirikan partai politik, dan persyaratan penyebaran kelengkapan kepengurusan partai menjadi tidak relevan untuk diusulkan.⁷ Seperti disarankan oleh

tusan dalam partai yang harus dilakukan melalui forum musyawarah, dan pasal 24 s/d pasal 28 tentang rekrutmen warga negara menjadi anggota partai dan rekrutmen anggota Parpol menjadi bakal calon (balon) anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden serta kepala daerah dan wakil kepala daerah.

⁶ Wolfgang Merkel, *Demokrasi di Asia: Sebuah Benua antara Diktator dan Demokrasi*, Jakarta: Friederich Ebert Stiftung, 2005, hal. 19-20.

⁷ RUU Parpol mempersyaratkan minimal 250 orang yang bergabung untuk dapat mendirikan sebuah partai politik, dan untuk dapat diakui sebagai Badan Hukum oleh Departemen Hukum dan HAM, suatu Parpol harus memiliki pengurus di 75% dari jumlah Provinsi yang ada, dan di masing-masing Provinsi itu harus memiliki pengurus di 50% dari jumlah Kabupaten + Kota di Indonesia (Bab II Pasal 3 ayat (2) RUU).

Kristiadi dan Wiratma, lebih bermakna melakukan pembaruan partai politik dengan melakukan kaderisasi dan tata kelola partai secara bertanggungjawab daripada dengan memaksakan penyederhanaan sistem kepartaian dari sistem multi partai menjadi sistem multi partai sederhana dengan cara membatasi (mengurangi) jumlah partai politik.

RUU-RUU TENTANG PEMILIHAN UMUM: MENJUMBUHKAN PILIHAN DAN TANGGUNGJUGAT PUBLIK

Pemilu, baik untuk legislatif maupun eksekutif, merupakan sarana bagi warga negara untuk menyatakan kedaulatannya dalam membentuk dan melakukan tanggungjawab perwakilan politik. Dalam pemilu ini, warga negara menilai kinerja perwakilan politik mereka dan menentukan partai dan kader-kader partai untuk menjadi wakil-wakil politik dalam badan-badan pemerintahan perwakilan. Karena itu, pemilu perlu dirancang dan dikembangkan untuk makin dapat memenuhi preferensi (pilihan-pilihan) politik warga negara.⁸

Karena itu, seperti ditegaskan Arief Priyadi, pemilu demokratis sudah semestinya menggabungkan dua dimensi dasar demokrasi yaitu persaingan bebas tetapi adil untuk memperoleh kekuasaan politik, dan partisipasi politik yang luas (tanpa diskri-

minasi) oleh warga negara. Dengan tekanan ini, pemilu menjadi arena kompetisi yang bebas, terbuka dan adil bagi aktivitas politik yang kalkulatif dan transaksional pelaku-pelaku demokrasi (partai politik, tokoh dan warga negara). Dalam paradigma Kristiadi, dimensi-dimensi dasar itu perlu diwujudkan dengan penerapan prinsip *one person, one vote, one value* (opopov) dalam disain perhitungan hasil-hasil pemilu.

Beberapa penegasan dalam pasal-pasal di RUU Pemilu Legislatif, khususnya yang terkait dengan pemilihan anggota DPR/ DPRD, memberikan indikasi dibukanya peluang bagi persaingan yang *fair* di antara para calon anggota legislatif, dan peluang bagi pemilih (warga negara) untuk menentukan secara langsung pilihan-pilihan mereka terhadap calon-calon anggota legislatif yang ditawarkan oleh partai-partai politik. *Pertama*, adanya penegasan yang membuka peluang lebih besar bagi perempuan menjadi calon anggota legislatif.⁹

Kedua, dibukanya ruang bagi kompetisi antar calon anggota legislatif (caleg) baik untuk DPR-RI, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota dalam satu Parpol

⁸ Elaborasi mendalam tentang pemilu dan perwakilan politik dapat disimak dalam TA. Legowo, "Pemilu dan Perwakilan Politik," JENTERA 16, 2007.

⁹ Ketika mendaftarkan diri menjadi calon Peserta Pemilu saja, antara lain Parpol harus menyertakan "surat pernyataan keterwakilan perempuan oleh pengurus parpol" (Pasal 16 ayat (1) RUU Pemilu Legislatif). Selanjutnya, mengenai tata cara pengajuan bakal calon dan calon anggota DPR dan DPRD provinsi, kabupaten/kota, Pasal 62 RUU merancang aturan seperti berikut: "Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 61 harus memperhatikan keterwakilan bakal calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus)".

karena daftar caleg tidak disusun berdasarkan nomor urut, melainkan disusun berdasarkan abjad.¹⁰ Sistem seperti itu lazim disebut sebagai proporsional terbuka. Konsekuensi pembaruannya, jika dibandingkan dengan peraturan pemilu lama, adalah dihapusnya penentuan calon terpilih atas dasar "bilangan pembagi pemilih" (BPP). Dengan sistem ini, setiap caleg dipacu untuk belomba-lomba dan tidak bisa hanya "ongkang-ongkang kaki" untuk mendapatkan dukungan pemilih sebanyak-banyaknya. Ini tentu menguntungkan Parpol karena semua caleg akan berpacu memajukan Parpolnya. Selain itu, prinsip ini mempunyai rasionalitas dan konsisten dengan penguatan partai politik yang berbasis kedaulatan anggota.

Ketiga, lebih dihargainya hak dan kedaulatan pemilih antara lain karena terhadap daftar calon sementara anggota legislatif yang diajukan oleh Parpol kepada KPU/KPUD diumumkan kepada khalayak, warga masyarakat dapat memberikan masukan dan Parpol pengusul diminta melakukan perbaikan.¹¹ Kecuali itu, pemilih juga diberi kedaulatan penuh dalam menentukan pilihan calon yang dikehendaknya. Keabsahan tanda coblos surat suara oleh pemilih ditentukan pada "tanda coblos dalam kolom nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di atas tanda gambar partai politik."¹²

Keempat, draf RUU Pemilu Legislatif ini pun tetap memberikan peran sangat penting kepada Parpol. Parpol diberi wewenang penuh untuk menyeleksi dan menentukan siapa saja yang layak diajukan sebagai caleg kepada KPU guna ditawarkan kepada pemilih.¹³ Tetapi, konsisten dengan pengelolaan partai yang berbasis kedaulatan anggota, paradigma Kristiadi, yang menegaskan proses pencalonan melalui mekanisme *bottom-up* (dari bawah ke atas) sangat relevan untuk dipertimbangkan.

Ruang kompetisi yang relatif fair yang dibuka oleh RUU ini dinilai terganggu oleh pengetatan keikutsertaan partai politik dalam pemilu legislatif. Jika dibandingkan dengan UU No. 12/2003 tentang Pemilu,¹⁴ RUU ini merancang persyaratan keikutsertaan partai politik dalam pemilu jauh lebih berat: untuk menjadi Peserta Pemilu yang akan datang (2009), Parpol harus memiliki kepengurusan lengkap di semua provinsi dan di 75% dari jumlah kabupaten/kota di Indonesia (*Pasal 9 RUU Pemilu Legislatif*); dan untuk dapat mengikuti Pemilu Legislatif tahun 2014, Parpol harus memperoleh 5% dari jumlah kursi di DPR, DPRD Provinsi dan DPRD

¹³ *Pasal 60 dan 61 RUU Pemilu Legislatif.*

¹⁴ *UU No. 12/2003 tentang Pemilu Legislatif, Pasal 7*, Parpol cukup memiliki pengurus lengkap di 2/3 jumlah provinsi yang ada, dan kepengurusan lengkap di 2/3 jumlah Kabupaten/Kota di masing-masing provinsi tersebut. Untuk dapat mengikuti Pemilu 2004, Parpol cukup mendapatkan 2% kursi di DPR pada Pemilu 1999 (*Pasal 142*), sementara itu untuk dapat mengikuti Pemilu 2009, Parpol cukup mendapatkan kursi sebanyak 3% di DPR pada Pemilu 2004 (*Pasal 9*).

¹⁰ *Pasal 64 dan Pasal 77 ayat (4) RUU Pemilu Legislatif.*

¹¹ *Pasal 65 dan 66 serta 67 RUU Pemilu Legislatif*

¹² *Pasal 177 ayat (1) huruf b RUU Pemilu Legislatif.*

Kabupaten/Kota pada Pemilu 2009 (*Pasal 8 huruf b dan Pasal 9 ayat (2) RUU Pemilu Legislatif*).

Rancangan persyaratan seperti itu memang akan menguntungkan dan karena itu, melanggengkan dominasi partai-partai besar. Persaingan dalam pemilu memberi kemungkinan kecil bagi partai-partai kecil dan baru untuk dapat memainkan diri sebagai alternatif terhadap partai-partai besar. Di satu sisi, rancangan ini dapat dibaca sebagai upaya mengurangi fragmentasi kekuasaan politik di parlemen (DPR). Dengan cara ini, sistem multi partai sederhana dapat terbentuk sehingga seperti disiratkan dalam pemikiran Kristiadi, *compatible* dengan sistem pemerintahan presidensial. Di samping itu, kepengurusan partai politik yang menyebar di seluruh provinsi mencerminkan kemampuan partai menjangkau keperwakilan secara nasional. Pada sisi yang lain, rancangan ini juga menuansakan pembatasan atas kebebasan warga negara dalam persaingan untuk meraih kekuasaan pemerintahan; di samping menyunat pluralitas kepentingan masyarakat. Pembatasan seperti ini, apalagi dalam masyarakat heterogen dan yang tengah mengalami masa transisi politik seperti Indonesia, dalam perspektif Kristiadi "hanya akan mengakibatkan kelompok-kelompok minoritas mencari jalan yang tidak mustahil dapat mendorong sikap ekstrem mereka bila secara permanen menjadi *outsiders*, pemain di luar sistem."

Dilema seperti itu sebenarnya tetap dapat diselesaikan dengan tetap membuka peluang keikutsertaan partai-partai kecil dan baru dalam pemilu legislatif. *Pertama*,

keikutsertaan partai dalam pemilu diperluas dengan membuka kepesertaan konfederasi partai-partai kecil dan baru. Dengan cara ini, partai-partai kecil dan baru tetap eksis dan berpeluang untuk berkembang; dan mereka secara bekerjasama satu dengan yang lain dapat terlibat dalam pemilu (nasional) legislatif. *Kedua*, seperti disiratkan dalam tulisan Arief Priyadi, partai-partai kecil dan baru secara sendiri-sendiri mestinya tetap dapat menjadi peserta pemilu legislatif pada tataran daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota seturut dengan keberadaan masing-masing partai tersebut. Dengan demikian, cara-cara pengaturan seperti ini akan menyelamatkan pluralitas kepentingan masyarakat yang diwakili/disuarkan partai-partai kecil dan baru secara nasional maupun lokal; dan memelihara suasana kebebasan yang bertanggung jawab dalam sistem multi partai di Indonesia. Lebih dari itu, cara ini membuka jalan bagi penerapan prinsip "opopov" dalam pemilu legislatif (DPR/DPRD), sebab suara dan keterwakilan tidak dipertimbangkan dan dihitung hanya pada tingkat nasional tetapi juga pada tingkat lokal.

Prinsip "opopov" pada dasarnya telah diterapkan dalam penyelenggaraan pemilu untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). RUU Pemilu legislatif ini tidak melakukan perubahan dalam rancangan pengaturannya untuk pemilu anggota DPD. Tata cara penyelenggaraan pemilu anggota DPD berdasarkan pada tata cara yang digunakan pada Pemilu 2004. Persoalan penting yang nampak belum diakomodasi (dan diselesaikan) dalam tata cara pemilu anggota DPD oleh RUU ini adalah, seperti ditekankan

kan Kristiadi, "penguatan dan perluasan basis keanggotaan DPD." Penyelesaian ini perlu dipertimbangkan untuk mendapatkan proporsi keanggotaan DPD yang bukan hanya mencerminkan pluralitas provinsi tetapi juga pluralitas kabupaten/kota.

Dimensi kompetisi yang fair dan partisipasi publik yang luas tercermin dalam RUU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung (Pilpres). Rancangan pengaturan tentang Pilpres ini tidak mengalami perubahan dari pengaturan yang diterapkan dalam Pilpres 2004. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tetap diajukan oleh Parpol atau gabungan Parpol Peserta Pemilu Legislatif, yang memperoleh paling sedikit 15% kursi atau 20% suara sah secara nasional dalam Pemilu Legislatif (*Pasal 6 RUU*).¹⁵ Pilpres akan tetap dilaksanakan dua putaran jika pada putaran pertama tidak ada pasangan calon yang memperoleh lebih dari 50% suara dengan sedikitnya 20% suara tersebar di lebih dari 12 jumlah provinsi (*Pasal 118 dan 119 RUU*).¹⁶

Substansi pengaturan seperti di atas dinilai memadai untuk penyelenggaraan Pilpres yang bertujuan untuk memilih pasangan presiden dan wakil presiden. Namun, jika tujuan Pilpres jauh lebih luas-hingga men-

cakup tujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial seperti diamanatkan oleh Undang Undang Dasar (UUD) 1945, pengaturan-pengaturan lebih rinci dan tegas tentang pencalonan dan ikatan-ikatan kepartaian pasca-pilpres perlu dipertimbangkan dalam (pembahasan) RUU Pilpres ini. Ini juga mengharuskan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan lainnya. Misalnya, jika dalam pemilu legislatif (DPR/DPRD) dibuka peluang untuk membentuk konfederasi partai-partai politik sebagai peserta pemilu, maka konfederasi partai-terujuk ini mestinya ditegaskan sebagai "penggabungan" partai politik untuk mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Konfederasi partai-partai mempunyai ikatan lebih permanen daripada sekedar penggabungan partai untuk pencalonan presiden. Cara seperti ini akan membantu proses pengembangan sistem kepartaian yang *compatible* dengan sistem pemerintahan presidensial dengan tanpa menciderai prinsip-prinsip dasar demokrasi.

Perlunya penjadwalan terpadu penyelenggaraan pemilu-pemilu di Indonesia merupakan contoh lain sinkronisasi sistem kepartaian, pemilu dan pemerintahan presidensial. Seperti disarankan oleh Arief Priyadi, untuk terbangunnya satu sistem pemerintahan presidensial yang utuh, penjadwalan pelaksanaan pemilu perlu didasarkan pada tingkatan pemilu, bukan jenis pemilu seperti yang selama ini berlaku di Indonesia. Pemilu-pemilu nasional (presiden dan legislatif) diselenggarakan terpisah dengan pemilu-pemilu daerah (kepala daerah dan DPRD). Model penjadwalan

¹⁵ Ketentuan ini sama dengan aturan Pasal 5 ayat (4) UU No. 23/2003 tentang Pilpres.

¹⁶ Jika sebelum RUU ini resmi diajukan Pemerintah ke DPR muncul usulan dari Tim Depdagri agar syarat capres dan cawapres minimal berpendidikan S-1, maka dalam RUU syarat minimal pendidikannya cukup SLTA atau sederajat (*Pasal 8 huruf q RUU Pilpres*).

pemilu seperti ini, menurut Kristiadi, akan "mengurangi tingkat fragmentasi partai."

Memang pengaturan Pilpres yang dirumuskan dalam suatu UU, seperti ditegaskan dalam tulisan H. Anton Djawamaku dan M. Sudibjo, tidak dapat beranjak jauh dari, apalagi bertentangan dengan, ketentuan-ketentuan dasar dalam UUD 1945.¹⁷ Mengembangkan model-model baru pengaturan pemilu secara terkait dengan pengaturan politik lainnya merupakan pilihan-pilihan yang dibuka oleh UUD 1945. Tentu yang perlu menjadi catatan, (R) UU apapun tidak dapat menyimpang dari ketentuan UUD. Dalam kaitan ini, RUU Pilpres perlu mengakomodasi satu persoalan lagi, yaitu pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden secara independen, bebas dari dukungan partai politik. Dalam catatan Djawamaku dan Sudibjo, menolak calon independen (seperti terjadi pada UU 23/2003 tentang Pilpres) berarti melakukan penciutan makna dari substansi UUD 1945 yang tidak pernah "mengharamkan Capres dan Cawapres yang merupakan calon independen,... Yang penting ialah bahwa Capres dan Cawapres yang diusulkan itu adalah secara berpasangan." Kristiadi menyebut ini sebagai "perluasan partisipasi" pencalonan presiden yang perlu dilakukan untuk mem-

buat keseimbangan peran partai politik yang terlalu dominan.

RUU SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MPR, DPR, DPD DAN DPRD: MEMPERKETAT DISIPLIN PERWAKILAN

RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (RUU Susduk) nampaknya dirancang dengan orientasi memelihara kualitas perwakilan politik yang dihasilkan oleh perkaitan fungsional antara partai politik dan pemilu. Ini juga dapat berarti bahwa meskipun Partai Politik dapat menawarkan program dan wakil-wakil yang bermutu di hadapan warga negara, dan pemilu dapat menghasilkan perwakilan politik yang aspiratif terhadap masalah dan kepentingan masyarakat, ini tidak akan menjadi jaminan yang langgeng bagi penyelenggaraan perwakilan politik dalam badan-badan perwakilan rakyat. RUU Susduk nampak menawarkan antisipasi terhadap kemungkinan deviasi seperti itu. Tetapi, jelas bahwa antisipasi yang ditawarkan RUU Susduk ini belum mengatasi masalah-masalah perwakilan politik yang selama ini menjadi keprihatinan umum.

Salah satu penegasan baru dalam RUU ini berkaitan dengan rincian penggunaan hak-hak DPR. RUU ini menjabarkan dalam pasal-pasal secara rinci tentang hak-hak DPR yang meliputi: interpelasi, angket dan menyatakan pendapat (*Pasal 21 s/d 25 RUU*).¹⁸

¹⁷ Dengan kata lain, keterbatasan UUD 1945 akan dengan sendirinya membatasi peraturan perundang-undangan yang mengkaitkan secara sinkron antara pilpres dan sistem pemerintahan presidensial. Ini pun perlu mempertimbangkan substansi peran parlemen dalam berhadapan dengan presiden yang diatur dalam (R) UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁸ Di masa sebelumnya, rincian tentang hak-hak DPR hanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR dan karena itu daya ikatnya terbatas (hanya mengikat

Dengan dimasukkannya hak-hak DPR secara rinci dalam UU (jika disahkan), maka daya ikatnya terhadap pihak luar DPR jauh lebih kuat. Contoh pengikatan secara ketat kepada pihak luar DPR ini antara lain tampak pada rancangan rumusan RUU Susduk Pasal (7): "Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), DPR dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan."¹⁹

Tetapi, nampaknya fokus pembaruan RUU Susduk tertuju pada upaya mempertinggi tingkat kedisiplinan anggota DPR. Ini tercermin dari diperketatnya syarat kehadiran anggota legislatif dalam rapat-rapat dewan yang menjadi tanggung jawabnya dan dicantumkannya aturan bahwa anggota legislatif dapat diberhentikan dari jabatannya (penggantian antar waktu yang lazim dikenal di-*recall*) jika tidak menghadiri rapat-

rapat dewan.²⁰ Dicantumkannya syarat seperti itu dapat mendorong tingkat kehadiran anggota legislatif dalam rapat-rapat DPR/DPRD. Dalam perspektif Kristiadi, cara ini merupakan bagian dari upaya memperkuat akuntabilitas publik dari kinerja anggota.

Recall juga dilihat oleh Kristiadi sebagai bagian dari akuntabilitas publik anggota DPR/DPRD. RUU ini tetap mempertahankan hak *recall* anggota DPR/DPRD oleh partai politik. Dengan demikian, RUU ini menegaskan dominasi partai politik atas anggota-anggotanya yang duduk di lembaga perwakilan. Ini kurang konsisten dengan rancangan perubahan dalam RUU tentang Pemilu legislatif. Dengan mengusulkan adopsi atas sistem proporsional terbuka (murni), anggota DPR terpilih mempunyai ikatan lebih erat dengan konstituennya. Jika anggota ini secara semena-mena di *recall* oleh partainya, peristiwa ini dapat menimbulkan kompleksitas dalam hubungan anggota DPR tersebut dengan konstituennya. Menghindari kompleksitas seperti ini, dan untuk memperluas partisipasi publik dalam akuntabilitas anggota DPR, penggunaan hak *recall* oleh partai politik mestinya juga mempertimbangkan pelibatan konstituen. Ini dapat dilaku-

internal DPR). Kasus tidak hadirnya Presiden untuk menjawab interpelasi DPR tentang dukungan Indonesia terhadap pemberian sanksi PBB kepada Iran yang mengembangkan energi nuklir tidak dapat dipaksa oleh DPR karena dalam Pasal 174 ayat (4) Peraturan Tata Tertib ditegaskan bahwa Presiden dapat mewakilkan kepada salah satu menteri.

¹⁹ Rancangan pengaturan seperti itu berlaku pula di DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota. Hal itu dirancang pengaturannya pada Pasal 58 dan Pasal 78 RUU Susduk. Rancangan seperti itu sebenarnya sudah tercantum pula pada Pasal 30, Pasal 66 dan Pasal 82 UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

²⁰ Anggota DPR RI akan direcall jika tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 6 kali berturut-turut tanpa alasan yang sah (*Pasal 93 ayat (2) huruf d RUU*); (2) Anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota akan di-*recall* jika tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD Provinsi yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 3 kali berturut-turut tanpa alasan yang sah (*Pasal 97 ayat (2) huruf d RUU*).

kan dengan memasukkan suatu rancangan pasal yang mempersyaratkan persetujuan sejumlah pemilih dari daerah pemilihan anggota DPR bersangkutan untuk menyetujui ataupun menolak usulan *recall* yang diajukan oleh partai politik. Demikian juga, seperti disarankan oleh Kristiadi, penggunaan hak *recall* terbuka bagi Dewan Kehormatan DPR (DPRD). Tentu saja, saran ini didasarkan pada asumsi bahwa Dewan Kehormatan ini dapat berlaku sebagai "pemelihara kehormatan Dewan" lebih dari pada sebagai "pembela kepentingan kawan-kawan" sesama anggota DPR (DPRD) atau fraksi dan partai politik.

RUU Susduk merancang dalam beberapa aturannya yang persyaratan berat dalam penggunaan hak-hak anggota DPR (DPRD) dan menegaskan keberadaan fraksi besar di parlemen. Beberapa rancangan pasal terkait dengan itu dapat disimak seperti berikut ini. *Pertama*, persyaratan jumlah anggota DPR yang dapat mengusulkan penggunaan hak-hak DPR lebih diperbanyak jika dibandingkan dengan DPR periode 2004-2009: "usul penggunaan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat harus diajukan oleh sekurang-kurangnya 15 orang."²¹ *Kedua*, upaya lebih mempersulit penggunaan hak pengawasan DPR terhadap

eksekutif tersebut lebih nyata dalam rancangan persyaratan kuorum rapat dan keabsahan putusan rapat paripurna DPR: persetujuan penggunaan hak-hak DPR (Interpelasi, Angket dan Menyatakan Pendapat) harus diputuskan dalam Rapat Paripurna DPR dengan kuorum $\frac{3}{4}$ anggota DPR; dan penggunaan hak-hak tersebut harus disetujui oleh $\frac{2}{3}$ dari anggota DPR yang hadir.²²

Ketiga, terkait dengan keberadaan fraksi, RUU ini merancang terbangunnya fraksi besar. Dalam rancangan itu, ditentukan bahwa Fraksi di DPR paling sedikit beranggotakan 25 orang, DPRD Provinsi paling sedikit 15 orang dan DPRD Kabupaten/Kota paling sedikit 10 orang.²³ Jika ketentuan tentang jumlah minimal anggota fraksi seperti dalam draf RUU itu disetujui, maka pada periode 2009 – 2014, jumlah fraksi di DPR dan DPRD provinsi, kabupaten dan kota juga akan makin berkurang. Nampaknya ketentuan ini konsisten dengan pemikiran penyederhanaan sistem kepartaian. Namun, yang nampak terlepas dari pertimbangan RUU ini adalah peran fraksi. Dalam pengalaman selama ini, Fraksi

²² RUU Susduk: Pasal 22 ayat (2), Pasal 23 ayat (2), Pasal 24 ayat (2). Hal itu berbeda jika dibandingkan dengan DPR periode 2004-2009 dimana syaratnya cukup disetujui oleh *simple majority* atau 50% + 1 (Pasal 212 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR-RI).

²³ RUU Susduk: Pasal 116 ayat (3) RUU. Pada periode 2004-2009, jumlah anggota fraksi di DPR cukup 13 orang (Peraturan Tata Tertib DPR-RI Pasal 15), sedangkan fraksi di DPRD beranggotakan sekurang-kurangnya 5 orang (Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 25/2005 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

²¹ RUU Susduk, pasal 22 ayat (2), Pasal 23 ayat (3) dan Pasal 24 ayat (2). Hal itu berbeda dengan DPR periode 2004-2009, sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 171, 176 dan 184. Dalam Peraturan Tata Tertib tersebut diatur bahwa usul penggunaan hak interpelasi cukup diajukan 13 orang, hak agket oleh 10 orang dan hak menyatakan pendapat cukup diajukan oleh 13 orang anggota DPR.

senantiasa tampil sebagai bagian penting dari proses pengambilan keputusan Dewan. Padahal, Fraksi bukan alat kelengkapan parlemen. Demikian juga, dominasi Fraksi terhadap anggota DPR/DPRD telah mereduksi "kedaulatan" anggota parlemen, dan intimasi hubungan antara anggota parlemen dan konstituen.

RUU Susduk ini juga kurang memberikan ruang dan peluang bagi pengembangan peran dan otoritas Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Termasuk dalam persoalan ini adalah pengembangan hubungan kerja secara fungsional antara DPD dan DPR. Sekalipun dalam RUU Susduk ini, susunan, kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang DPD diatur secara khusus dalam bab tersendiri (Bab IV) terdiri atas 16 pasal, tetapi pada esensinya pengaturan itu sama seperti yang terumuskan dalam UU No. 22/2003. DPD tetap diposisikan sebagai "pembantu" DPR.²⁴

Pengaturan seperti itu membawa implikasi bahwa DPD sebagai lembaga tinggi negara hasil pilihan rakyat secara langsung tidak akan dapat menjalankan fungsinya secara optimal bagi kepentingan daerah yang diwakilinya. Karena itu keberadaan DPD terasa terlalu "mahal." Sumber masalahnya tampaknya memang berasal dari ketidakjelasan sistem parlemen Indonesia (*uni cameral* atau *be cameral*) sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Karena itu cukup beralasan jika DPD menginisiasikan perlunya amandemen terhadap UUD 1945, khususnya untuk meningkatkan fungsi dan hak DPD.

Dengan tetap membiarkan DPD dalam posisi yang lemah berdampingan dengan DPR, dan berhadapan-hadapan dengan Presiden dan masyarakat, RUU Susduk ini tidak membawa perspektif pembaruan terhadap sistem perwakilan politik di Indonesia. Keadaan yang akan dihasilkan

²⁴ Sebab dalam RUU Susduk, antara lain dirancang pengaturan bahwa "DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah" (Pasal 40 ayat (1) huruf a RUU Susduk). Sekalipun begitu, DPD hanya diberikan hak ikut membahas RUU-RUU tersebut bersama DPR, sebelum pembahasan RUU dalam rapat kerja antara DPR dengan Presiden sesuai tata tertib DPR (Pasal 40 ayat (2) RUU Susduk). Sub-ordinasi DPD ini tampak pula pada rumusan Pasal 40 huruf e, g, dan i serta Pasal 41 ayat (1) huruf c RUU Susduk, yaitu bahwa DPD

mempunyai tugas dan wewenang: "memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama" (Pasal 40 ayat 1 huruf e); "memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan" (Pasal 40 ayat (1) huruf g); "menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang (tertentu) kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti" (Pasal 40 ayat (1) huruf i). Kecuali itu, Pasal 41 tentang hak DPD pada dasarnya hanya menegaskan bahwa hak DPD untuk ikut membahas RUU hanyalah dilakukan bersama dengan DPR, bukan dengan Presiden (wakil Pemerintah) dalam rapat kerja dan pengambilan keputusan akhir.

dari situasi seperti ini nampaknya hanya akan melanggengkan “kekaburan” sistem perwakilan di Indonesia. Ini jelas akan membatasi upaya meneguhkan sistem pemerintahan presidensial, di satu pihak, dan mengacaukan makna rekrutmen perwakilan politik yang didasarkan pada basis penduduk maupun wilayah.

PENUTUP

RUU bidang Politik yang diajukan oleh Pemerintah untuk dibahas di DPR terlihat telah berusaha meletakkan substansi-substansi pengaturan untuk memajukan proses demokratisasi di Indonesia. Tetapi, nampaknya prinsip-prinsip demokrasi yang diadopsi dalam rancangan pengaturan politik ini tidak secara utuh dan sama diterapkan dalam seluruh RUU bidang Politik. Akibatnya, terkesan fokus RUU bidang Politik tertuju hanya pada pengaturan tentang pemilihan umum untuk anggota DPR dan DPRD. Sementara itu, pengembangan-pengembangan untuk penguatan sistem kepartaian dan sistem pemerintahan presidensial banyak terabaikan.

Telaah singkat ini telah mencoba memotret substansi dan masalah yang terkandung dalam RUU bidang Politik tersebut. Pemikiran-pemikiran yang mendasari telaah ini bertumpu pada paradigma yang menyatakan bahwa membangun demokrasi harus tetap dilakukan dengan cara-cara

demokratis. Dengan cara ini, memang tidak terhindarkan kompleksitas maupun paradoks demokrasi dalam pengejawantahannya dalam formalitas hukum maupun dalam penerapannya pada tataran empirik. Tetapi, meletakkan paradigma tersebut sebagai acuan untuk melakukan pengembangan dan mendorong konsolidasi demokrasi merupakan pilihan yang harus ditetapkan justru untuk mengawal proses demokratisasi yang masih diperjuangkan di negeri ini.

RUU bidang politik yang diajukan oleh pemerintah merupakan satu hal yang tidak dapat dipisahkan dari proses pembahasannya di parlemen. RUU tersebut belum selesai. Proses legislasi memang meniscayakan pelibatan intensif dari wakil-wakil partai politik. Kenyataan ini memang tidak terhindarkan, yang mungkin sekali akan mempertimbangkan “kepentingan-kepentingan” partai-partai politik secara lebih utama dari pada kepentingan-kepentingan konsolidasi demokrasi di Indonesia. Tetapi, proses legislasi ini juga meniscayakan pelibatan publik secara langsung maupun tidak langsung. Keniscayaan ini jelas menganjurkan kelompok-kelompok masyarakat terorganisasi untuk bersedia menyumbangkan kemampuannya membantu proses legislasi ini. Dalam kaitan ini pula, kemauan dan kemampuan pelibatan kelompok-kelompok masyarakat dalam proses itu dapat memainkan peran memberi keseimbangan yang bermakna terhadap peran partai-partai politik tersebut.

PARA PENULIS

ARIEF PRIYADI. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

DENI FRIAWAN. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

H. ANTON DJAWAMAKU. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

IGNASIUS ISMANTO. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

I MADE LEO WIRATMA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

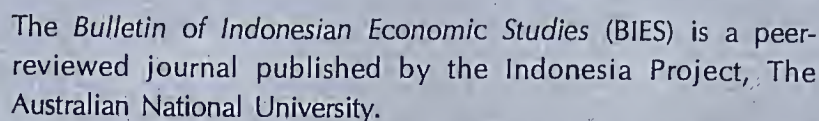
J. KRISTIADI. Sekretaris Dewan Direktur Yayasan CSIS, Jakarta.

M. DJADIJONO. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

M. SUDIBJO. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

TA. LEGOWO. Ketua Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

VIDHYANDIKA D. PERKASA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.



The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from **CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES**, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 120.000,00 per year, Rp 45.000,00 per issue.

The *Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- ❑ Current Events;
- ❑ Review of Political Development;
- ❑ Review of Economic Development;
- ❑ Review of Regional and Global Development, and
- ❑ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

Bank: BRI Jakarta-Tanah Abang, Account No. 0018.01.000211.30.1

ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 120.000,00 (Rp 35.000,00 per issue); Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00